



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

CURSO DE GNR INFANTARIA

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**AS MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
E A
PREVENÇÃO POLICIAL**

**AUTOR: ASPIRANTE PEDRO MIGUEL MONTEIRO
VALENTE**

ORIENTADOR: CAPITÃO MAURO FERREIRA

JULHO 2008



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

CURSO DE GNR INFANTARIA

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**AS MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
E A
PREVENÇÃO POLICIAL**

**AUTOR: ASPIRANTE PEDRO MIGUEL MONTEIRO
VALENTE**

ORIENTADOR: CAPITÃO MAURO FERREIRA

JULHO 2008

AGRADECIMENTOS

Com a apresentação deste trabalho, ao olhar para trás, recordo o longo e muitas vezes sinuoso caminho que trilhei. Recordo com ele, todos os que parcial ou integralmente o percorreram comigo. São muitos, o que torna impossível referi-los a todos neste espaço. No entanto, quero aproveitar para expressar publicamente o apreço a todos eles, que de uma forma ou de outra, contribuíram para me ajudar a ultrapassar os obstáculos neste caminho de permanente descoberta.

Aos meus pais, uma palavra de reconhecimento muito especial por todo o seu carinho e permanente apoio.

À minha namorada Ana Margarida, pela inspiração que sempre me soube transmitir.

Ao capitão Mauro Ferreira pela sua orientação e disponibilidade sempre manifestadas.

Aos meus professores, comandantes e camaradas de curso, pelos seus sábios conselhos, recomendações e contagioso entusiasmo.

E como não podia deixar de ser, ao senhor Intendente Helder Valente Dias, pela sua vasta experiência, pelo seu enorme conhecimento e pelas úteis sugestões transmitidas durante a elaboração deste trabalho, a ele o meu especial obrigado.

A todos eles, agradeço e dedico este trabalho.

PLANO

CAPÍTULO I – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NA CONSTITUIÇÃO

1. Conceito Constitucional de Polícia
2. Os Fins Constitucionais da Polícia Administrativa
3. Os Limites da Polícia Administrativa
4. Princípios Constitucionais da Polícia Administrativa

CAPÍTULO II – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Medidas de Polícia no Contexto da Actuação Administrativa
2. Classificação das Medidas de Polícia
3. Controlo das Medidas de Polícia

CAPÍTULO III – A PREVENÇÃO DE PERIGOS PARA A ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS

1. A Prevenção Policial
2. O Perigo Policial para a Ordem e Segurança Públicas
3. Medidas de Polícia Previstas na Lei

CAPÍTULO IV – O ESTADO DE PREVENÇÃO DO PERIGO POLICIAL: A NECESSIDADE DE UM GUIA DE APOIO À DECISÃO

1. Síntese das Posições Doutrinárias
2. As Dificuldades da Guarda Nacional Republicana na Prevenção do Perigo Policial
3. Contributos para Um Guia de Apoio à Decisão

“A ordem pública é o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável”.¹

INTRODUÇÃO

Marcello Caetano define polícia, em termos genéricos, como “o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”². A polícia é então um modo de actividade administrativa, de onde se excluem as acções judiciais – caso contrário sai-se da esfera policial – cujo objecto próprio é a prevenção dos danos sociais.

A polícia pode ser entendida em sentido orgânico ou funcional. Por polícia em sentido orgânico (ou institucional) entende-se “o conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial”³. Em sentido funcional define-se a polícia como “a actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”⁴.

Considerando esta conceptualização é comum fazer-se a distinção, em sentido funcional, entre polícia administrativa e polícia judiciária. A esta, em regra, cabe “a investigação dos delitos, a reunião das provas e a entrega dos suspeitos aos tribunais encarregados de os punir”⁵ e à polícia administrativa cabe “a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os sectores da administração geral”⁶. Esta modalidade de polícia ainda se subdivide em polícia administrativa especial e em polícia administrativa geral. Enquanto a primeira se baseia “no exercício de competências especializadas em razão da matéria”⁷, em que o estado intervém nos diversos domínios da sociedade, cabendo nesta designação a polícia de estrangeiros, a polícia fiscal, a polícia económica, a polícia florestal, a polícia do ambiente, a polícia do urbanismo, etc., a

¹ Marc Berlioz, *apud* José Ferreira de Oliveira, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1.^a ed., Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 37.

² Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 3.^a reimp. da 10.^a ed., 2004 Vol. II, p. 1150.

³ João Raposo, *Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2006, Vol. I, p. 24.

⁴ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994, p. 394.

⁵ *Idem*, p. 405.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Sérvulo Correia, “Medidas de Polícia e Legalidade Administrativa”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LVIII, n.º 87, Maio/Junho, 1994, p.2.

segunda visa “predominantemente, os fins de segurança pública, fins esses de carácter geral, e que, ao visá-los, pretende proteger a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas”⁸.

Segundo Marcello Caetano, a polícia, como forma de actuação da autoridade, pressupõe, para realizar os seus fins, o exercício de poderes que se caracterizam por ser condicionantes de actividades alheias. Os poderes de polícia exercem-se, em especial, por meio de vigilância, de regulamentos, e de actos de polícia. Quanto aos actos de polícia, tanto podem ter um fim preventivo, como um fim repressivo ou sancionatório. De entre os actos preventivos assumem o principal papel, para a actuação das forças de segurança, as medidas de polícia, as autorizações e as licenças policiais. Quanto aos repressivos destacam-se a coacção e as sanções administrativas.⁹ Já Sérvulo Correia considera que “as formas de exercício de tais poderes tanto podem ser a de regulamento administrativo como a de acto concreto. Neste último caso, é preciso distinguir ainda entre actos jurídicos e materiais. Os primeiros assumem normalmente a natureza de actos administrativos. Os segundos envolvem com frequência o emprego de coerção”¹⁰. Refere o autor que a todos estes actos dá-se habitualmente a designação de medidas de polícia.

Quanto às mencionadas medidas de polícia importa frisar que não se devem confundir com as medidas cautelares e de polícia previstas pelos artigos 248.º a 252.º do Código de Processo Penal. Enquanto as primeiras visam assegurar as finalidades gerais da polícia administrativa, as segundas, previstas na lei processual penal destinam-se à prevenção e investigação dos crimes, que diz respeito a outra modalidade de polícia, a polícia judiciária.

No que toca às actividades típicas de polícia judiciária é consensual, no meio policial e fora dele, que a polícia está dotada dos instrumentos jurídicos suficientes e necessários, mas no que respeita à polícia administrativa geral é opinião comum entre diversos especialistas que se encontra deficientemente regulamentada face às exigências do Estado de Direito.¹¹ Posição que nós partilhamos. Em particular as medidas que se caracterizam por serem actos de constrangimento directo sobre os indivíduos, com o fim de evitar a produção de danos sociais. Entende-se então que, neste domínio, as medidas de polícia tipificadas na lei não são suficientes para fazer frente às problemáticas actuais. “As autoridades de polícia para prevenirem os perigos confrontam-se quotidianamente com a necessidade de adoptarem procedimentos discricionários, sendo depois avaliadas a

⁸ Sérvulo Correia, “Medidas de Polícia e...”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LVIII, n.º 87, Maio/Junho, 1994, p.2.

⁹ Marcello Caetano, *Manual de Direito...*, 3.ª reimp. da 10.ª ed., Vol. II, p. 1164 a 1175.

¹⁰ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 395.

¹¹ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública*, Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, Lisboa, 2005, p. 2.

posteriori, sobretudo através do princípio da proporcionalidade¹² e, dada a ausência de norma legal habilitante de tais procedimentos, a justificarem, frequentemente, a sua actuação com o estado de necessidade ou com outro regime de exclusão da culpa ou da ilicitude”¹³ Esta insegurança jurídica vai resultar, sempre, num manifesto prejuízo para o cidadão, seja por se verificarem actuações policiais excessivas, seja por, em certas ocasiões, se verificarem omissões de actuação intoleráveis.

Parece pois, sendo esta a problemática central do nosso trabalho, que a polícia administrativa geral, as suas autoridades e os seus agentes se encontram em posição difícil e de considerável insegurança jurídica para prevenirem os perigos contra a ordem e a segurança pública. Com efeito, pensamos, como outros autores mais reconhecidos do que nós, como à frente se verá, que a falta de tipificação legal e a ausência de um regime claro, quanto às medidas de polícia administrativa, é incompatível com as exigências do Estado de Direito, da Constituição e dos perigos que importa prevenir.

O objectivo do nosso estudo é, pois, tão só, descortinarmos se as medidas de polícia administrativa previstas na lei e o seu regime jurídico são adequadas, atentas aquelas exigências, em vista dos objectivos e atribuições densificadas na lei para a Guarda Nacional Republicana, enquanto polícia administrativa geral, que visa, predominantemente, fins de segurança pública de carácter geral – a ordem, a segurança, e a tranquilidade públicas. Se tais medidas e regime se mostrarem desadequadas, como nos parece à partida, é nosso propósito ensaiar um guia, sucinto e orientador, de apoio à decisão, facilitando, neste domínio que nos parece complexo, o desempenho da Guarda e melhorando os serviços prestados aos cidadãos.

Apesar de considerarmos que a análise desta temática (no domínio das ciências jurídicas), em particular para um não licenciado em Direito, implica riscos significativos, decidimos enveredar pela sua escolha pela curiosidade que nos suscita e pela importância que a matéria acarreta para a missão da Guarda. Além do mais, as matérias relacionadas com as ciências jurídicas são de extrema importância, não fosse o Direito o norteador de toda a actividade policial. Contudo, rapidamente constatámos que tais tarefas não seriam de fácil realização. Trata-se de um tema pouco tratado como refere Jorge Miranda, “a temática do direito da polícia, sector especial dentro do direito administrativo, não tem

¹² “Princípio geral do direito, constitucionalmente consagrado, conformador dos actos do poder público e, em certa medida, de entidades privadas, de acordo com o qual a limitação instrumental de bens, interesses ou valores subjectivamente radicáveis se deve revelar idónea e necessária para atingir os fins legítimos concretos que cada um daqueles actos visam, bem como axiologicamente tolerável quando confrontada com esses fins”. Vitalino Canas, “Proporcionalidade”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994, p. 591.

¹³ Helder Valente Dias, *As Medidas de...*, Trabalho Final..., p. 3.

recebido em Portugal a atenção devida”¹⁴, que por consequência é acompanhada de escassa bibliografia e reduzidas vezes directamente relacionada com o nosso tema.

Ainda assim, fomos levados pela vontade de vencer o desafio e, como tal, dividiremos o nosso trabalho em quatro capítulos. No primeiro e segundo capítulos indagaremos da natureza jurídica das medidas de polícia, na Constituição e no Direito Administrativo, numa perspectiva mais teórica, socorrendo-nos da doutrina, da Lei e da jurisprudência. No terceiro e quarto capítulos, numa perspectiva mais crítica e pessoal, veremos para que servem, as que existem na lei, que dificuldades apresenta o seu regime jurídico e, finalmente, ensaiaremos a elaboração de um guia, sucinto e orientador, de apoio à decisão nesta matéria.

¹⁴ Jorge Miranda, “Nota Prévia”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Coordenação de Jorge Miranda), AAFDL, Lisboa, 2003, Vol. I, p.5.

CAPÍTULO I – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NA CONSTITUIÇÃO

1. Conceito Constitucional de Polícia

Toda a actuação policial apresenta uma relação jurídica entre a administração de polícia e os cidadãos, na qual se podem configurar posições jurídicas activas ou passivas. “Na posição activa encontramos um poder essencialmente funcional, um poder-dever de actuação da Administração policial. Numa posição oposta encontramos um direito à actuação policial ou uma sujeição e dever de tolerância dessa mesma actuação. A justificação do poder de polícia parte do dever geral imposto a qualquer cidadão de não perturbar a ordem pública ou bens jurídicos essenciais”¹⁵.

Este dever de não perturbação vai fundamentar-se em dois argumentos. Em primeiro lugar, quaisquer direitos fundamentais, quaisquer posições jurídicas subjectivas, ostentam, estruturalmente, uma posição passiva¹⁶. Em segundo lugar, a configuração de um dever de sujeição dos particulares relativamente ao poder constitucional do Estado, que é o poder de polícia, representa apenas um reflexo subjectivo do estatuto organizatório do Estado. O poder de polícia constitui um poder-dever do Estado na medida em que isso resulta de uma irrecusável necessidade administrativa.¹⁷

A constituição da República Portuguesa enquadra no seu título IX, referente à Administração Pública, o artigo 272º que vem consagrado expressamente à Polícia. Este enquadramento, eventualmente, tenderia a indiciar que a “polícia” referida é apenas a polícia administrativa. No entanto, os princípios aí previstos são princípios de carácter geral aplicáveis a todos os tipos de polícia, abrangendo a polícia administrativa em sentido estrito, a polícia de segurança e a polícia judiciária.¹⁸ “O facto, porém, de a polícia se inserir no âmbito da Administração Pública significa estar aqui subjacente um conceito orgânico de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da actividade de polícia.”¹⁹

Trata-se portanto a actividade de polícia em sentido amplo, daí a doutrina portuguesa ter vindo a referir que o conceito constitucional de polícia tende a ser abrangente. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sentido do artigo 272.º (referindo que nele se encontra a legalidade democrática) “mais consentâneo com o contexto global

¹⁵ Helder Valente Dias, *As Medidas de...*, Trabalho Final..., p. 5.

¹⁶ Por exemplo, relativamente ao Estado, o dever de abstenção, ou o dever de protecção policial dos direitos face à agressão de terceiros e, relativamente aos particulares, o dever de não ingerência nos direitos de outrem.

¹⁷ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Coordenação de Jorge Miranda), AAFDL, Lisboa, 2003, Vol. I, p. 189.

¹⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. Coimbra Editora, 1993, Vol. II, p. 955.

¹⁹ *Ibidem*.

do preceito estará, porventura, ligado à ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida em colectividade”²⁰. Já Sérvulo Correia escreve: “a Constituição autoriza uma concepção ampla dos fins de polícia. Estes serão afinal todos aqueles interesses gerais, protegidos por lei, que possam ser sujeitos a um risco de dano por condutas individuais cuja perigosidade seja controlável através do exercício de competências administrativas”²¹.

Da definição constitucional prevista pelo n.º 1 do artigo 272º devemos ter em atenção a atribuição à polícia da função de garantir a segurança interna, que conjugada com o artigo 273º rapidamente nos faz perceber que visa colocar as Forças Armadas fora dessa função, não deixando qualquer margem para dúvidas sobre a clara separação entre estas. Ainda referente a este número, e apesar desta ampla concepção, surge-nos aqui enunciado o princípio da vinculação funcional da polícia, segundo o qual a actividade de polícia só poderá ser exercida quando existam tarefas de polícia.

Já o n.º 2 refere que “as medidas de polícia são as previstas na lei”. No entanto as medidas de polícia administrativa constituem actuações da administração que, sob formas jurídicas diferenciadas, procuram reduzir ou eliminar danos causados por actividades perigosas, a bem dos interesses legalmente protegidos.²² Portanto este n.º 2 comporta um duplo significado: se por um lado surge o princípio da tipicidade em que as medidas de polícia devem estar previstas na lei, por outro estas medidas visam proteger os interesses colectivos definidos também por lei. Importa ainda fazer referência ao princípio da proibição do excesso que também é consagrado neste mesmo número. “O princípio da proibição do excesso significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Trata-se de reafirmar, de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos”²³.

Parece-nos então, que a actividade de polícia corresponde a uma função administrativa do Estado, em que tradicionalmente acarretava a função de polícia ordenadora e de garantia que prosseguia a satisfação de necessidades colectivas (a segurança interna do Estado, dos seus cidadãos e respectivos bens, a saúde pública, a tranquilidade pública), mas que no entanto, numa visão mais moderna, acrescenta a tais necessidades a protecção ambiental, a qualidade alimentar, o funcionamento do mercado, o urbanismo, etc. “Sendo sensível a necessidade de uma actividade de polícia em tais

²⁰ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 955.

²¹ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 402.

²² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 193

²³ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 956

domínios, por excelência administrativos, é manifesto que a actividade de polícia é uma função materialmente administrativa”.²⁴

2. Os Fins Constitucionais da Polícia Administrativa

“A polícia administrativa tem a função de garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes”²⁵. A defesa e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos impõem-se à polícia como uma “obrigação de protecção pública dos direitos fundamentais”²⁶. É deste modo que a segurança pública, a salubridade pública, a concorrência económica, o respeito pelo ambiente,²⁷ etc., se protagonizam como bens jurídico-colectivos assegurados através de medidas de polícia.

Nas palavras de Sérvulo Correia, a doutrina clássica da polícia “fazia assentar a especialidade deste modo de agir da Administração em três pontos. O primeiro era a delimitação dos fins ou interesses públicos a prosseguir graças ao emprego de conceitos tipo do de segurança e ordem públicas. O segundo elemento caracterizador era o conteúdo da actividade, constituído por efeitos limitativos de condutas particulares. E o terceiro era o da neutralização de perigos para a sociedade”²⁸. No entanto, a mudança de um Estado liberal de Direito para um Estado social de Direito provocou um aumento considerável dos bens sociais susceptíveis de protecção policial. “A tendência parece ser pois hoje a de considerar bens susceptíveis de protecção policial todos aqueles que a Ordem Jurídica tutele e que possam objectivamente ser ameaçados por condutas perigosas de particulares”²⁹.

Apesar das divergências doutrinárias nesta matéria considerando a vinculação funcional da polícia administrativa e a necessidade da tipicidade das medidas de polícia, a Constituição transparece a ideia de afastamento de uma cláusula geral do poder de polícia que se baseia no conceito de ordem e ou segurança públicas, apesar de a lei ordinária, como por exemplo a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho)³⁰ continuar a referir-se a estes conceitos como um dos fins da polícia³¹. Parece-nos portanto, e de acordo

²⁴ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p. 10.

²⁵ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 957.

²⁶ *Idem*, p. 956.

²⁷ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 193.

²⁸ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 403.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Por exemplo o artigo 1.º conjugado com o artigo 16.º.

³¹ Isto significa que, sempre que esteja em causa um perigo para a ordem e segurança públicas, a polícia não necessita de uma previsão expressa para intervir. Poderá e deverá fazê-lo apenas com base na sua função de salvaguarda da ordem e segurança públicas. A cláusula geral de polícia desempenha simultaneamente três funções: abertura e delimitação da função policial; criação para as forças policiais de um dever de intervenção; e criação para os cidadãos de um direito à

com Pedro Lomba, que a constituição ao definir amplamente os fins da polícia, vai provocar um alargamento nos bens sociais e colectivos a proteger.³²

3. Os Limites da Polícia Administrativa

Inerente a um Estado de Direito está obviamente a limitação jurídica e jurisdicional da forma de actuação da polícia, à qual estão adjacentes as medidas de polícia. As medidas de polícia constituem uma intervenção na esfera jurídica de particulares e das suas actividades.³³ Elas constituem a faculdade de actuação possíveis de colisão com direitos, daí a prevalência dos direitos fundamentais na actividade policial. Portanto, a interpretação das normas policiais deve ser feita mediante o recurso aos direitos fundamentais, que funcionam como os seus verdadeiros limites.

“A relevância dos direitos fundamentais para a actividade de polícia manifesta-se, desde logo, na aplicabilidade directa e na vinculação de todas as entidades públicas aos direitos liberdades e garantias (artigo 18.º da Constituição), bem como na consagração ampla do direito de resistência contra quaisquer actos de poderes públicos que afrontem ilegítimamente os direitos individuais (artigo 21.º da Constituição)”.³⁴ Essa vinculação atinge não só o legislador a quem cabe elaborar as normas de polícia mas também a própria actividade de polícia administrativa.³⁵

Segundo o artigo 18.º da Constituição, as normas que vêm prever as medidas de polícia, estão constitucionalmente autorizadas a restringir direitos fundamentais. Parece-nos então, que relativamente à vinculação do legislador aos direitos, liberdades e garantias, possam ser efectuadas apenas intervenções restritivas nos termos artigo 18.º e apenas no que toca aos direitos liberdades e garantias de natureza análoga. Portanto, para além da reserva de lei restritiva, tais restrições têm de obrigatoriamente salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.³⁶

Nenhuma entidade administrativa de polícia pode restringir os direitos, liberdades e garantias, uma vez que, como já vimos, encontram-se também vinculados a estes. “A expressa tipicidade legal das medidas de polícia significa que as entidades com poderes de polícia estão proibidas, sem consentimento legal, de conformar e concretizar os direitos,

intervenção. António Francisco de Sousa, “A Polícia como Garante da Ordem e Segurança Públicas”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 90, Lisboa, Abril/Junho, 2002, p.80.

³² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 196.

³³ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição, 5.ª reimp., revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1994, p.1151 e Sêrvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 395.

³⁴ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 197.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 148 e 149; e Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 197 e ss.

liberdades e garantias, especificando limites implícitos a esses direitos, sem consentimento da lei, mesmo executando directamente a Constituição”³⁷. Também o facto de a Constituição prever expressamente o cumprimento do princípio da proporcionalidade, nos indicia que houve uma preocupação de o texto constitucional reconhecer a necessidade de impor limites próprios ao exercício de poderes de polícia, que se podem manifestar sob a forma de coacção directa.³⁸

Finalizando, importa frisar ainda que, “ a genérica competência da polícia para proteger os direitos dos cidadãos constitui também uma norma atributiva de um direito subjectivo público”³⁹. “Assim, qualquer cidadão possui, pelo menos, uma pretensão a que a polícia intervenha para protecção dos seus bens jurídicos. Por outro lado, sublinha-se que a importância dos direitos fundamentais manifesta-se também no facto de haver direitos e liberdades intocáveis, em regra, pelas medidas de polícia: todos aqueles que mais perto se encontram no princípio da dignidade humana: a liberdade de correspondência, a liberdade religiosa, a intimidade, etc.”⁴⁰.

4. Princípios Constitucionais da Polícia Administrativa

4.1 Princípio da Legalidade

As medidas de polícia administrativa, por constituírem limitações restritivas de direitos e liberdades fundamentais, estão sujeitas a uma reserva de lei restritiva, como podemos observar no artigo 18.º da Constituição,⁴¹ bem como no seu artigo 272.º n.º 1 onde vem a Constituição fazer alusão a uma legalidade democrática. “Deste modo, o princípio da legalidade impõe-se, no domínio do direito de polícia, não apenas como um sub-princípio da constitucionalidade, mas também como uma condição indeclinável de legitimação política do poder policial”⁴².

Deixando de lado as diversas posições doutrinárias da existência ou não de uma cláusula geral⁴³, a Constituição vem ainda explicitar que as medidas de polícia são as previstas na lei. Quanto a isto Sérvulo Correia defende que o artigo 272.º n.º 1 pode ser configurado como uma norma de atribuições não como uma norma de competências. “Neste sentido, devemos considerar que as medidas de polícia, por constituírem intervenções na esfera dos direitos fundamentais, não podem ancorar-se em normas de

³⁷ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 198.

³⁸ *Idem*, p. 199.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., 2005, p. 10.

⁴¹ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 201.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Já tratado anteriormente no sub capítulo “Os Fins Constitucionais da Polícia Administrativa”.

atribuições”⁴⁴, mas sim constituírem-se competências de actuação administrativas típicas. Será este, segundo o autor atrás referido, o verdadeiro sentido do princípio da legalidade do poder de polícia.

Importa ainda fazer referência ao princípio da reserva de lei parlamentar, que implica a proibição de outras fontes normativas. “Consequência de tal princípio é a proibição de regulamentos independentes para instituir e regular medidas de actuação policial”. “No que toca às medidas de polícia, a Constituição estabelece, por força do artigo 272.º, uma legalidade qualificada e, por isso, rejeita uma intervenção administrativa mais ampla do que a mera execução da lei”.⁴⁵

4.2 Princípio da Constitucionalidade

Tal como toda a actividade de administração pública, a polícia está subordinada à Constituição. “O princípio da constitucionalidade da administração não é outra coisa senão a aplicação, no âmbito administrativo, do princípio geral da constitucionalidade dos actos do Estado” em que “todos os poderes e órgãos do Estado (em sentido amplo) estão submetidos às normas e princípios hierarquicamente superiores da Constituição”⁴⁶. É exigido então à polícia que não viole a Constituição, se paute pelos valores constitucionais no exercício dos poderes discricionários que a lei lhe deixe e que interprete e aplique as leis no sentido mais conforme à Constituição.⁴⁷

4.3 Princípio da Igualdade e Princípio da Duração Provisória

Actuações de polícia discriminatórias ou injustificadamente voltadas para determinadas categorias de sujeitos, serão naturalmente havidas como violações deste princípio, pois também a igualdade perante a lei constitui um princípio da actividade das medidas de polícia.⁴⁸

No que toca ao princípio da duração provisória, importa salientar que consistindo as medidas de polícia em interferências na esfera dos direitos fundamentais dos cidadãos, estas não podem ter um carácter perpétuo, impondo-se portanto que tais medidas unicamente sejam aplicadas a título provisório, devendo cessar assim que terminar a causa que as provocou.⁴⁹

⁴⁴ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 202.

⁴⁵ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 203.

⁴⁶ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 922.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 206.

⁴⁹ *Idem*, p. 207.

4.4 Princípio do Respeito dos Direitos Fundamentais e Princípios da Singularidade e Personalidade da Intervenção

Quanto ao princípio do respeito pelos Direitos Fundamentais (que se retira do artigo 272.º da Constituição), decorrente do princípio da constitucionalidade e da orientação do nosso Estado para a procura da defesa e protecção dos Direitos Fundamentais, este vem impor à polícia que no decorrer da sua actividade deva existir uma preferência para a aplicação das medidas de polícia mais consentâneas com os Direitos Fundamentais.⁵⁰

Relativamente ao princípio da singularidade e personalidade da intervenção obtém-se que, particularmente no domínio da actividade de coacção directa, “a polícia deve actuar sobre o perturbador da ordem e não sobre aquele que legitimamente use o seu direito”⁵¹, deve-se portanto entender que a actuação da polícia deve ser dirigida especificamente para afastar os perturbadores da ordem pública.

4.5 Princípio da Proibição do excesso

A proibição do excesso impõe, às medidas de polícia, a obediência aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade nas suas três vertentes – adequação, necessidade, e proporcionalidade em sentido restrito.⁵² O emprego de medidas de polícia deve ser sempre justificado pela estrita necessidade, não devendo utilizar-se medidas gravosas quando medidas mais brandas forem suficientes.⁵³ Importa pois actuar apenas de forma imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos do cidadão.

4.6 Princípio da Tipicidade e Princípio da Boa Fé

A tipicidade legal exprime a ideia de que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário na lei, devem configurar, de forma individualizada, o conteúdo, a duração, os fins e os limites da actuação policial. A actuação policial fora deste princípio só poderá ser justificado pela urgência ou necessidade pública.⁵⁴

Quanto ao princípio da boa fé, tratado constitucionalmente no artigo 266.º n.º 2 da Constituição, reporta-se à necessidade de criação de um clima de confiança e previsibilidade no seio da administração pública, onde se insere a polícia administrativa. O princípio da boa fé impõe desde logo, que a conduta da polícia se funde em valores básicos

⁵⁰ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 205.

⁵¹ Marcello Caetano, *Manual de Direito...*, Vol. II, 10.ª ed., p.1156.

⁵² António Sousa, “Actuação Policial e Princípio da Proporcionalidade”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LXI, n.º 113, Setembro/Outubro, 1998, p. 15.

⁵³ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 956.

⁵⁴ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 203.

do ordenamento jurídico, determinando à polícia o dever jurídico-funcional de adopção de comportamentos adequados.⁵⁵

4.7 Princípio Democrático e Princípio da Lealdade

De grande relevo no plano judiciário (confrontar n.º 1, artigo 202.º da Constituição), o princípio democrático não deixa de ter importância no âmbito da polícia. A polícia representa por vezes a face visível da administração da justiça, impõe-se portanto, que actue dentro dos limites do princípio democrático, enquanto norma jurídica constitucionalmente positivada.

Quanto ao princípio da lealdade, de natureza essencialmente moral, este “exige uma polícia que tenha como interesse e fim não só garantir a segurança interna, mas que promova o respeito e a garantia dos direitos fundamentais”⁵⁶. Impõe portanto aos agentes da administração pública que operem com o sentido da obrigatoriedade de actuar no estrito respeito pelos valores próprios da pessoa humana.⁵⁷

4.8 Princípio da Justiça e Princípio do Interesse Público

Resultando do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, o princípio da justiça “aponta para a necessidade de a Administração pautar a sua actividade por certos critérios materiais ou de valor, constitucionalmente plasmados, como, por exemplo, o princípio da dignidade humana”. Observados estes princípios materiais de justiça, será permitido à administração “a obtenção de uma solução justa relativamente aos problemas concretos que lhe cabe decidir”.⁵⁸ Neste sentido, o princípio da justiça “é um princípio geral de intervenção da actividade policial por este, desde logo, ser a face visível não só da lei, mas de todo o direito”⁵⁹.

Já o princípio do interesse público, consagrado no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição, regula que a polícia “mesmo no uso de poderes discricionários, não pode prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade do interesse público”⁶⁰.

⁵⁵ Diogo Freitas do Amaral et Alia, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 1997, p.47.

⁵⁶ Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2005, Vol. I, p. 114.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. Coimbra Editora, 1993, Vol. II, p. 925.

⁵⁹ Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do...*, Vol. I, p. 122.

⁶⁰ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, 3.ª ed., Vol. II, p. 922.

CAPÍTULO II – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Medidas de Polícia no Contexto da Actuação Administrativa

1.1 Medidas de Polícia e Formas de Actuação Administrativa

Na Europa Ocidental, a doutrina administrativa considera a polícia como um dos modos de agir próprios da administração pública,⁶¹ em que as chamadas medidas de polícia concretizam uma relação jurídica administrativa entre a administração e os particulares. No entanto, “no plano do direito administrativo, as medidas de polícia legalmente configuradas são múltiplas, não sendo exactamente clara a sua natureza jurídica”⁶², sendo identificadas apenas pelas suas características comuns, o seu fim e o seu conteúdo.

No entender de Marcello Caetano, as medidas de polícia eram um a par de outros actos de polícia. Elas consistiam em “providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contravenção ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia”⁶³.

Segundo Sérvulo Correia, as formas de exercício dos poderes de polícia “tanto podem ser a de regulamento administrativo como a de acto concreto. Neste último caso, é preciso distinguir ainda entre actos jurídicos e actos materiais. Os primeiros assumem a natureza de actos administrativos. Os segundos envolvem com frequência o emprego de coerção. A todos estes actos – genéricos ou concretos – quando pertençam exclusivamente ao desempenho de funções policiais e possuam um conteúdo ou objecto padronizado, dá-se habitualmente a designação de medidas de polícia”⁶⁴.

Já Carla Amado Gomes a respeito do entendimento de medidas de polícia de Marcello Caetano, defende que “a actividade de polícia abrange também a aplicação de sanções aos prevaricadores, num momento, já não de prevenção, mas de reacção à violação da legalidade. Por isso, ainda que se distingam dogmaticamente as medidas de polícia das sanções administrativas, a actividade de polícia tende a confundir-se com as sanções administrativas porque, para realizar de forma duradoura muitos dos fins de

⁶¹ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 209.

⁶² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 209.

⁶³ Marcello Caetano, *Manual de Direito...*, 3.ª reimp. da 10.ª ed., Vol. II, p. 1170.

⁶⁴ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 395.

polícia, são necessárias medidas cuja estrutura é perfeitamente a mesma das sanções administrativas”⁶⁵.

Mais recentemente para João Raposo, as “medidas de polícia não se confundem com os actos de polícia, em geral – e, muito menos, com as sanções administrativas –, constituindo, antes, uma espécie daquele género e caracterizando-se essencialmente, por revestirem a natureza de medidas de segurança administrativa”⁶⁶. No seu entender, as medidas de polícia administrativa consagram-se em actos jurídicos ou operações materiais, independentemente da verificação de um ilícito, com vista a prevenir a sua ocorrência ou consumação.⁶⁷

Parece-nos então, que a categorização unitária desta actividade está bastante longe de atingir um consenso nas diversas posições doutrinárias. Numa visão moderna “na doutrina, são muitas as formas jurídicas que se pretende associar a esta actividade: operações materiais (a dispersão de uma manifestação), actos administrativos expressos (a concessão de uma licença, actos administrativos implícitos, actos administrativos não procedimentalizados, actos verbais, advertências”⁶⁸, etc. No entanto mantemo-nos fiéis à ideia de que as medidas de polícia não se confundem com os actos de polícia em geral.

“As medidas de polícia serão, antes, uma espécie daquele género, caracterizando-se, essencialmente, por revestirem a natureza de medidas de segurança administrativa”⁶⁹. Na nossa opinião, trata-se ora de actos jurídicos praticados pelas autoridades policiais, ora de meras operações materiais, independentemente da verificação de um ilícito, com vista a prevenir a sua ocorrência ou a impedir a respectiva consumação. Tal concepção das medidas de polícia, na senda de Marcello Caetano, que parece ser a estabelecida em sentido mais restrito, mostra-se ser a mais consentânea nas leis ordinárias, com a Lei de Segurança Interna à cabeça⁷⁰, na vasta jurisprudência dos Tribunais superiores e, ainda, em diversos pareceres da Procuradoria-Geral da República.⁷¹

⁶⁵ Carla Amado Gomes, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra Editora, 1999, p. 167 e 168, nota 406.

⁶⁶ João Raposo, *Autoridade e Discricionariedade: a Conciliação Impossível?* Lição Inaugural do Ano Lectivo 2005/2006, Publicações do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, p.2 e 3.

⁶⁷ *Idem*, p.3.

⁶⁸ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 211.

⁶⁹ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p. 30.

⁷⁰ Confrontar com o artigo 16.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna).

⁷¹ Do Tribunal Constitucional salientam-se os seguintes acórdãos: n.º 430/91, publicado no Diário da República, I Série-A, de 07 de Dezembro de 1991; n.º 456/93, publicado no Diário da República, I Série-A, de 09 de Setembro de 1993; n.º 479/94, publicado no Diário da República, I Série-A, de 24 de Agosto de 1994. Do Supremo Tribunal administrativo salientam-se os seguintes acórdãos: processo n.º 36145, de 07 de Março de 1995; processo n.º 27832, de 09 de Maio de 1991; processo n.º 39316, de 18 de Junho de 1996. Do Supremo Tribunal de Justiça destaca-se o seguinte acórdão: processo n.º 48495, de 08 de Dezembro de 1996. Dos Pareceres da Procuradoria-Geral da República destacamos os seguintes: Parecer n.º 9/96-B/Complementar, publicado no Diário da República, II Série, de 29 de Janeiro de 2000; Parecer n.º 162/2003, de 18 de Dezembro de 2003;

1.2 Caracterização das Medidas de Polícia

É comum caracterizar-se as medidas de polícia como unilaterais. Isto significa que as atribuições de polícia não são contratualizáveis, pois caso contrário seria uma forma de alienar um poder público. No entanto, em domínios da actividade administrativa fortemente carecidos de execução normativa, não é de excluir que algumas medidas de polícia possam ser objecto de actos administrativos concertados.⁷² Portanto, esta característica unilateral “não impede a concertação de medidas de polícia, com o limite jurídico da irrenunciabilidade das competências administrativas”⁷³.

Importa também focar o carácter predominantemente público das medidas de polícia, pois elas representam o desenvolvimento de um poder público legitimado pelos fins do Estado na ordem jurídica. No entanto, não se excluem as obrigações de colaboração dos particulares com as entidades de polícia, como por exemplo o dever de denúncia de ilícitos.⁷⁴

Também a natureza preventiva dos actos de polícia administrativa se constitui como característica. De facto, mesmo na actuação policial sob a forma de coacção directa não pode vez alguma, a polícia, afastar-se desta natureza, pois trata-se de uma actividade que se traduz eminentemente na susceptibilidade de recurso à força física em que o que importa é evitar que o perigo se amplie ou que os danos se consolidem na ordem jurídica. Por outro lado, também se referem às medidas de polícia como detentoras de carácter interventivo e de controlo de condutas individuais. Pois nem toda a actividade administrativa de limitação é actividade de polícia.⁷⁵ A actividade de polícia distingue-se pela sua função de “neutralização de perigo de danos sociais”⁷⁶ e pela possibilidade de recorrer à coacção directa.⁷⁷

A margem de livre apreciação (discricionariedade) de que as autoridades policiais em particular dispõem na actuação, também ela própria é referida como carácter predominante das medidas de polícia. “A discricionariedade pode, nomeadamente, respeitar à escolha do procedimento, dos meios a utilizar, do momento de actuar; mas, não tolera, nunca, comportamentos ilegais ou desviantes face aos interesses públicos que a polícia visa prosseguir, do mesmo modo que não coloca na disponibilidade desta a escolha entre o exercício dos seus poderes ou a renúncia a tal exercício”⁷⁸. No entanto face à

Parecer n.º 95/2003 de 06 de Novembro de 2003; Parecer n.º 16/2003, de 18 de Dezembro de 2003.

⁷² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 212.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Idem*, p. 212 e 213.

⁷⁶ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 400.

⁷⁷ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 213.

⁷⁸ João Raposo, *Autoridade e Discricionariedade...*, Lição Inaugural..., p. 10.

diversidade de medidas de polícia pode afirmar-se que “onde a lei for mais casuística na regulação dos perigos a evitar, menor será, seguramente o poder discricionário desta actividade”⁷⁹.

Importa ter em atenção que a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A discricionariedade só existe quando a lei a concede e, no exercício de poderes discricionários, a autoridade administrativa está adstrita à realização do interesse público. Daí que esteja em presença de uma verdadeira liberdade condicionada.⁸⁰ “Mas, para além do reconhecimento de que não existe discricionariedade sem norma atributiva de competência nem, tão-pouco, liberdade quanto à definição do interesse público a prosseguir, deparam-se ainda outros limites do poder discricionário (...) tais limites traduzem-se, nomeadamente, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e nos deveres de igualdade de tratamento e de actuação justa, imparcial e proporcional, que se impõem a toda a actividade da administração pública”⁸¹.

Em regra, se há uma vinculação quanto à competência, ao fim e quanto ao modo de actuar, não é evitável uma margem de apreciação na valoração do perigo. O perigo é um conceito jurídico aberto⁸², de modo que cabe a cada agente administrativo concretizar a hipótese legal. Tratando-se de uma actividade preventiva, as medidas de polícia envolvem uma prognose de perigo, que não pode apoiar-se “num perigo ilusório ou putativo, embora o carácter necessariamente concreto do perigo apenas requeira a adequação do raciocínio causal-teórico e não a confirmação *a posteriori* de que os factos se hajam desenrolado de acordo com a previsão”⁸³.

A discricionariedade aumenta, nas medidas de polícia positivas ou ampliativas (por exemplo, na valoração de conceitos indeterminados como a idoneidade profissional). Contudo parece certo, que nunca há no direito da polícia administrativa discricionariedade quanto aos fins, como parece certo nunca existir discricionariedade de decisão pois não há uma decisão juridicamente possível em prol da abstenção.⁸⁴

Finalizando, importa ainda referir quanto às características das medidas de polícia administrativa que tendencialmente se verifica uma desprocedimentalização, seja por se tratar de uma actividade predominantemente material, seja por se tratar de uma actividade de coacção directa em que a urgência justifica a desnecessidade do cumprimento de tais deveres.⁸⁵

⁷⁹ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 213.

⁸⁰ João Raposo, *Autoridade e Discricionariedade...*, Lição Inaugural..., p.11.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 214.

⁸³ Sérvulo Correia, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 404.

⁸⁴ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 215.

⁸⁵ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 215.

1.3 A Coacção Directa

As duas formas de manifestação da coacção são a prevenção e a repressão. Ambas têm em comum a necessidade de rapidez no seu exercício, e é nas actividades de polícia que mais se manifestam, exteriorizando-se de forma desformalizada, pois o domínio destas não se compadece com delongas próprias de um procedimento formal.⁸⁶ Acontece por vezes que o desenvolvimento normal da vida comunitária é perturbado, fazendo emergir a necessidade do uso da força. “Nessa vertente repressiva, a acção da polícia é temida e os seus limites devem ser rigorosamente delineados”⁸⁷.

“Uma actividade que se traduz eminentemente na susceptibilidade de recurso à força física deve encontrar desde logo o seu fundamento na Constituição (artigo 272.º, n.º2, 1.ª parte). Num Estado que erige como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º Constituição), que no catálogo de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados contempla os direitos à vida, à integridade física e psíquica (artigo 25.º, n.º 1 e 2 da Constituição), à liberdade e à segurança (artigo 27.º, n.º 1 da Constituição), que impõe a reserva de lei restritiva, o carácter restritivo das restrições (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição) e o respeito pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3) da Constituição), a utilização da violência física sobre os cidadãos deve ser objecto de autorização legal formal expressa, não valendo qualquer presunção de protecção da ordem e segurança públicas. A vinculação à lei visa garantir que a polícia seja um elemento de preservação da liberdade, e não uma fonte de opressão”⁸⁸.

No entanto, a utilização da força, em qualquer da sua forma, deve surgir como *ultima ratio*, apesar de se tratar de um domínio onde a administração goza de margem de livre apreciação e de discricionariedade. “Margem de livre apreciação na medida em que o preenchimento da cláusula da *necessidade de actuação* (existência de situação de perigo ou desordem) e da aferição do que são *medidas adequadas* (idóneas e tempestivas), são operações intelectuais de integração de conceitos indeterminados que devem ser levadas a cabo com respeito por critérios de razoabilidade”⁸⁹. Contudo, o que as forças policiais não podem fazer é demitir-se de actuar uma vez verificada a necessidade de acção, sob pena de incorrerem em omissão civil, penal e administrativamente relevante, pois apesar de o domínio da actuação policial ser vasto, a margem de livre apreciação pode estar reduzida a zero.⁹⁰

⁸⁶ Carla Amado Gomes, *Contributo Para o Estudo...*, p.164 a 166.

⁸⁷ *Idem*, p. 170.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Carla Amado Gomes, *Contributo Para o Estudo...*, p. 176.

A coacção surge como uma resposta a acção ilícita, como forma de represália, cuja medida extrema, de *ultissima ratio*, será a coacção através de armas de fogo.⁹¹ “Para surgir legítima aos olhos dos cidadãos, deve, pois, circunscrever-se aos casos de absoluta necessidade. Quanto mais agressivo for o poder concedido, maior é a quota de responsabilidade em que se vêem investidos os titulares desse poder”. “A coacção directa é assim, uma actuação predominantemente material, desprocedimentalizada, que deve encontrar o seu fundamento na lei e no princípio da proporcionalidade as condições do seu exercício. Traduzindo, *maxime* da coacção física – sem a intermediação da garantia do procedimento –, a coacção directa tem que ter um bom motivo. Vamos encontrá-lo na urgência”⁹².

1.4 A Urgência e o Estado de Necessidade

Em função dos interesses públicos a proteger, a polícia administrativa visa controlar os perigos decorrentes de certas actividades ou exercício de direitos pelos particulares, dando assim resposta às necessidades da comunidade. “Dela se espera a prossecução desses interesses, por forma a conciliar da melhor forma o respeito pela individualidade dos cidadãos e a satisfação dos objectivos sociais”⁹³, através de procedimentos em que são realizadas diligências, são ouvidas as partes interessadas, são estudadas as questões jurídicas e são avaliadas as soluções técnicas. A satisfação desta necessidade compraz-se com – exige até – o tempo lento da reflexão. No entanto a urgência pode vir a apressar a necessidade.⁹⁴

À urgência associa-se a exigência de uma intervenção administrativa imediata que decorre do princípio da eficácia da administração. Por conseguinte, muitas vezes se questiona se a actuação de polícia de urgência não coincide com o estado de necessidade, se urgência e estado de necessidade não acabam por designar a mesma habilitação genérica de actuação administrativa. A distinção é necessária: a urgência é uma categoria particular de necessidade, mais restrita, na medida em que está dependente de um factor de ordem temporal, portanto não existirá urgência sem necessidade, embora possa haver necessidade sem urgência.⁹⁵ “Mas a urgência constitui um conceito autónomo, na medida em que, ao contrário do estado de necessidade, não representa uma derrogação ao princípio da legalidade”⁹⁶.

⁹¹ *Idem*, p. 177.

⁹² *Idem*, p. 176.

⁹³ *Idem*, p. 181.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 217.

⁹⁶ *Ibidem*.

“É na actuação policial, de salvaguarda de valores essenciais da comunidade, que se torna mais evidente a qualificação da necessidade em função da urgência”⁹⁷, ou seja, existe uma adaptação constante entre ambas, pois o que se ganha em tempo vai-se perder em forma. Nas situações de urgência, a administração pode actuar sem observar as regras de racionalidade decisória, tendo em vista a preservação de tais valores, pois “uma vez aferida a imprescindibilidade de actuação, a urgência surge como um motivo legitimante da actuação desformalizada, como condição habilitante do exercício de uma competência – que pode não pertencer ao órgão que a actua, ou não respeitar a tramitação procedimental legalmente prescrita –, desde que esse exercício se insira nas tarefas de interesse público que cabem dentro da função administrativa”⁹⁸.

A urgência é também uma condição habilitante interna da coacção directa. A “urgência justificante do recurso à coacção directa existe indubitavelmente nas situações de facto reconduzíveis à legítima defesa e ao estado de necessidade, e bem assim sempre que estiver em causa a reacção a um comportamento que infringe a legalidade e põe em causa a integridade física ou a propriedade dos membros da comunidade”⁹⁹. Ela envolve uma actuação desformalizada e desprocedimentalizada das entidades administrativas sobre os cidadãos, pois é ausente o procedimento declarativo (notificação da obrigação ao particular, indicação de prazos e condições de cumprimento), como tal não se pode dizer que exista um procedimento de execução coerciva.¹⁰⁰

Em suma, as figuras do estado de necessidade e da urgência justificam a abertura de um espaço de legalidade excepcional em que se observa a falta dos trâmites procedimentais da forma e da competência legalmente estabelecidos,¹⁰¹ que se poderá considerar perigoso uma vez que traduz um acréscimo de poderes a favor das autoridades administrativas num campo que abre uma margem de livre apreciação administrativa.

2. Classificação das Medidas de Polícia

As medidas de polícia podem ser classificadas, segundo Pedro Lomba¹⁰² (baseando-se em Luís Morel Ocana), em medidas limitativas, medidas ampliativas (as autorizações de polícia), regulamentos de polícia, medidas de controlo e finalmente, as medidas de reacção (o estado de necessidade e a coacção directa).

⁹⁷ *Idem*, p. 184.

⁹⁸ *Idem*, p. 185.

⁹⁹ *Idem*, p. 184.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 195.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 217.

Relativamente às primeiras, as medidas limitativas, a “polícia administrativa abrange uma vasta tipologia de situações de limitação de direitos individuais. Trata-se aqui de medidas que se referem a direitos, liberdades e garantias que controlam actividades susceptíveis de gerar riscos de danos para o interesse público”¹⁰³, por exemplo a ordem de dispersão de uma manifestação ou a ordem de demolição de uma construção.

Quanto às medidas ampliativas (as autorizações de polícia), podem caracterizar-se pelo facto de ao momento da sua concessão não se esgotar a relação jurídica entre a administração e os particulares. Se na sua construção clássica a autorização era uma figura simplesmente declarativa, no Estado moderno, esta começou a assumir uma potencialidade que vai para além do controlo prévio, iniciando-se com ela uma relação continuada na medida em que a administração conserva a sua função de vigilância. Subjacente a esta relação, estão certos danos sociais que se procuram evitar, resultantes de comportamentos perigosos dos particulares.¹⁰⁴

Os regulamentos de polícia “têm uma função secundária, na medida em que se encontram claramente subordinados à lei”¹⁰⁵. Mantendo-se nos limites da lei, as medidas de polícia sob a forma de regulamentos podem fundar-se em regras de comportamento não estritamente jurídicos provenientes de saber ou técnicas não jurídicas¹⁰⁶ – por exemplo as instruções em matéria de construção, os regulamentos relativos a animais domésticos, etc.

Já as medidas de polícia classificadas de controlo, exibem a intenção de controlo ou gestão do maior ou menor perigo que decorre das actividades particulares. Assim, a administração de polícia “faz a constatação de requisitos de actividades dos particulares, recebe comunicações, gere a informação”¹⁰⁷.

Por último, referente às medidas de reacção (estado de necessidade e coacção directa) dir-se-à que fora das medidas anteriormente referidas, essencialmente desprocedimentalizadas, estão todas aquelas impostas pela urgência e pela necessidade pública, cujo controlo jurídico é realizado *a posteriori* sobretudo através do princípio da proporcionalidade.¹⁰⁸

¹⁰³ *Idem*, p. 220.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 221.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 222.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 223.

¹⁰⁸ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, in *Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p. 224 e 225.

3. Controlo das Medidas de Polícia

Como já frisámos anteriormente, num Estado de Direito, há obviamente lugar para o controlo jurídico e jurisdicional das medidas de polícia, não podendo existir para estas qualquer tipo de imunidade a este nível. Numa época em que a polícia administrativa enfrenta dificuldades como o aumento dos bens sociais que requerem protecção bem como a diversificação das relações jurídicas administrativas, torna-se imperativo exercer um controlo eficaz da forma como as autoridades de polícia executam tais medidas.

Para tal, no nosso contencioso administrativo, os meios processuais são múltiplos: desde as pretensões de reconhecimento de direitos subjectivos, assim como as pretensões de reconhecimento do direito à abstenção de comportamentos por parte da administração; a impugnação de regulamentos de polícia; a condenação da administração ao pagamento de indemnizações pela prática danosa de medidas de polícia; a tutela cautelar com providências antecipatórias ou conservatórias adequadas, tanto contra decisões como contra normas jurídicas; e finalmente os processos urgentes, como por exemplo as intimações para a defesa de direitos, liberdades e garantias.¹⁰⁹

No que se reporta à questão da responsabilidade do Estado por actos de polícia, “a tónica essencial está na licitude/ilicitude das medidas de polícia. A tipicidade das medidas de polícia e o princípio da legalidade têm aqui um destacado papel”¹¹⁰. Uma responsabilidade potenciada por medidas de polícia ilícitas, tanto pode ser provocada por medidas de polícia que se traduzem em actos materiais ou em actos administrativos.¹¹¹

¹⁰⁹ *Idem*, p. 225.

¹¹⁰ *Idem*, p. 226.

¹¹¹ *Ibidem*.

CAPÍTULO III – A PREVENÇÃO DE PERIGOS PARA A ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS

1. A Prevenção Policial

1.1 As Medidas Preventivas

A ideia de prevenção está sempre presente na caracterização da polícia. Conforme refere Marcello Caetano, “evitar que os perigos se convertam em danos – eis o campo onde se desenvolve o modo de agir administrativamente que se chama polícia”¹¹². Também na expressão do Professor Germano Marques da Silva “o que importa à colectividade, (...), não é tanto punir os que transgridem, mas evitar, pelo adequado uso dos meios legais de dissuasão, que transgridam”¹¹³.

“A prevenção orienta-se a um fim futuro, que consiste em impedir que um perigo surja ou se concretize em dano”¹¹⁴. A prevenção de perigos para a ordem e segurança públicas apresenta-se como a principal função da polícia. No entanto “para que uma intervenção preventiva esteja justificada, há-de haver uma ligação directa entre uma conduta ou situação concreta contrárias à lei e ao Direito e um perigo ou dano previsto”¹¹⁵. O perigo traduz o estado anterior ao provável dano, sendo este entendido como “a diminuição não insignificante da integridade dos bens jurídicos individuais ou colectivos protegidos”¹¹⁶.

A função policial de prevenção “situa-se cada vez mais a montante das situações e condutas a prevenir, sendo também crescente a proximidade do cidadão”¹¹⁷ face às modernas formas de criminalidade que vêm exigindo à polícia novos meios e poderes mais alargados de intervenção. “A polícia vem adoptando cada vez mais posturas de proactividade baseadas em teorias de prevenção activa e prevenção situacional, procurando focalizar a intervenção policial em áreas que, não estando directamente e

¹¹² Marcello Caetano, “Princípios Fundamentais do Direito Administrativo”, reimp. da ed. Brasileira de 1977, Almedina, Coimbra, 1996, p. 268.

¹¹³ Germano Marques da Silva, “A Polícia e o Direito Penal” in *Polícia Portuguesa*, n.º 82, Julho/Agosto 1993, p.3.

¹¹⁴ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão como Função da Polícia e do Ministério Público”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, Lisboa, Abril/Junho, 2003, p. 49.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Catarina Sarmento Castro, “A questão das Polícias Municipais”, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 67.

¹¹⁷ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.50.

imediatamente relacionadas com o perigo de verificação de dano, constituem a origem remota desse perigo”¹¹⁸.

A diferenciação entre medidas repressivas e preventivas é de relevo não só para determinação da competência e do regime, mas também para as vias de recurso e mesmo para a subordinação da polícia às instruções do Ministério Público e do Juiz de Instrução. No que respeita ao poder de dar instruções, o Ministério público e, em certos casos, o Juiz de Instrução têm esse poder restringido às medidas policiais de fim repressivo, já que quanto às medidas de fim preventivo a competência originária pertence por natureza à polícia.¹¹⁹ Igualmente diferentes são as competências dos tribunais. Em princípio, as medidas repressivas são da competência dos tribunais administrativos.¹²⁰

1.2 As Medidas Repressivas

Distinta da prevenção, “a repressão (prevenção indirecta) consiste numa reacção a um ilícito, conhecido ou suspeito. A repressão não se orienta ao futuro, como a prevenção, mas predominantemente, a algo que já aconteceu ou se suspeita terá acontecido”¹²¹. A actividade repressiva pressupõe um estado de desordem actual, o qual deverá ser combatido pela força material para que seja restabelecida a ordem ou para impedir que prossiga a prática do delito ou da falta. Para tal, a polícia só pode intervir quando esteja habilitada, respeitando o princípio da legalidade, existindo nesses casos sempre um dever de intervir.

Num Estado de Direito, a polícia está abrangida pelo dever geral de colaboração e pelo dever de auxílio à execução.¹²² No âmbito criminal e contra-ordenacional a função da polícia é sobretudo de auxílio das autoridades judiciais ou administrativas. Este auxílio da polícia pode verificar-se a pedido das autoridades em causa ou por decisão própria¹²³. No que respeita ao auxílio prestado às Autoridades Judiciárias, levanta-se um primeiro problema que reside no facto de nem todo o combate ao crime corresponder a uma actividade estritamente repressiva pois o fim último da repressão é a prevenção.¹²⁴

“Tanto a actuação policial propriamente dita (actividade preventiva), como a actuação de perseguição penal (actuação repressiva) estão sob reserva de lei, já que

¹¹⁸ Paulo Lucas, “As Medidas de Polícia e a Actuação da Polícia de Segurança Pública” Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, Lisboa, 2005, p. 13.

¹¹⁹ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.52 e 53.

¹²⁰ *Idem*, p.53.

¹²¹ *Idem*, p.49.

¹²² *Idem*, p.64.

¹²³ Veja-se a este propósito o artigo 55.º n.º1 e 2 do Código de Processo Penal.

¹²⁴ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.65.

ambos os domínios representam, geralmente, restrições para os direitos liberdades dos cidadãos”¹²⁵. Frequentes vezes, acontece também que a actuação da polícia está, por força da lei, sob reserva do Juiz, como acontece em geral com as buscas domiciliárias, as escutas telefónicas, a apreensão da correspondência, etc.¹²⁶

Atento o carácter preventivo ou repressivo das medidas, as autoridades judiciais terão ou não poderes de orientação face à polícia. Por outro lado, mesmo no domínio da perseguição penal, a polícia pode agir por direito próprio e, assim, sem qualquer orientação das autoridades judiciais, sempre que a urgência das circunstâncias concretas o exija (nas muitas situações de perigo iminente ou de estado de necessidade)¹²⁷ ou no âmbito da autonomia técnica e táctica que, também, se lhe reconhece¹²⁸.

1.3 As Medidas de Dupla Função

“Uma medida policial diz-se de dupla função quando através dela a polícia prossegue simultaneamente uma função de prevenção do perigo e uma função de perseguição criminal. Por exemplo, se a caminho de uma manifestação a polícia apreende uma arma numa operação de controlo, essa medida tanto pode ter simultaneamente um fim repressivo (segurança dos meios de prova) como um fim preventivo (para garantia do carácter pacífico da manifestação)”¹²⁹.

As medidas da Administração podem ser detentoras de dois objectivos distintos. Podem ter o objectivo de reprimir a conduta ilícita ou podem ter o objectivo de prevenir que ela volte a verificar-se no futuro. Temos portanto um fim repressivo e um fim preventivo da medida. Também a mesma medida pode ser adoptada para um fim ou para o outro, no entanto o fim de uma medida pode mudar com a sua execução.¹³⁰ “Por exemplo uma medida que começou por ser de prevenção do perigo pode, de um momento para o outro,

¹²⁵ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.67.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Por exemplo, veja-se o artigo 248.º e seguintes do Código de Processo Penal e ainda o artigo 174.º, n.º1, alínea a) do mesmo código.

¹²⁸ Pelo artigo 2.º, n.º 5 e 6 da Lei n.º21/2000, de 10 de Agosto (Lei da Organização da Investigação Criminal) a autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e de métodos adequados de agir e a autonomia táctica consiste na opção pela melhor via e momento de cumprir as atribuições.

¹²⁹ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.60.

¹³⁰ *Idem*, p.49.

transformar-se numa medida de perseguição penal, ou adquirir simultaneamente essa finalidade”¹³¹. Fala-se neste caso em medidas de dupla função.

Trata-se geralmente de medidas que suscitam dificuldade de enquadramento como medidas preventivas ou medidas repressivas, ou como já referimos que enquadram as duas actividades. São elas a título de exemplo: a detenção, controlo de identidade, medidas de serviço de reconhecimento, rusga, apreensão e guarda de objectos, buscas (incluindo as domiciliárias) e revistas, processamento electrónico de informações e dados pessoais, etc.

Transparece portanto que “as medidas de dupla função da polícia tocam simultaneamente os dois domínios jurídicos: o direito penal e processual penal, por um lado, e o direito administrativo e policial por outro lado. Porque as medidas de dupla função tocam simultaneamente estes dois domínios do direito, é necessário harmonizar os regimes aplicáveis a estas medidas”¹³².

A questão da determinação do regime aplicável às medidas de dupla função é resolvida, pela doutrina e jurisprudência dominantes, através da chamada teoria do elemento determinante. No entanto decisivo, na referida teoria, é saber que critérios deverão ser tidos em conta na determinação do elemento determinante. Parece existir um elevado consenso no sentido de que decisivo para encontrar o critério em causa será o fim. No entanto determinar de que forma este fim deverá ser averiguado demonstra-se operação mais complexa, recorrendo-se geralmente à fundamentação. Porém o problema volta a colocar-se quando apreciamos as ordens orais, que geralmente não são fundamentadas.¹³³ Para resolver tal problema alguns autores consideram decisivo o fim objectivo da medida: “quem aprecia deverá colocar-se na posição objectiva do agente policial antes do início da conduta”¹³⁴ ou, perante uma situação concreta, “deverá indagar-se como apreciará a medida um cidadão médio na situação do atingido”¹³⁵.

2. O Perigo Policial para a Ordem e Segurança Públicas

Perigo policial consiste na probabilidade de um evento de natureza ou de uma conduta humana resultar em dano. Dano, no âmbito do Direito Civil, corresponde a uma diferença entre a situação patrimonial antes e depois do evento danoso. Já no Direito

¹³¹ António Francisco de Sousa, “Prevenção e Repressão...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, p.61.

¹³² *Idem*, p.62.

¹³³ *Idem*, p.63 e 64.

¹³⁴ *Idem*, p.64.

¹³⁵ *Ibidem*.

Policial consiste na possibilidade de afectação significativa (relevante ou não desprezível) da situação normal de bens jurídico-policialmente protegidos.¹³⁶

Três ideias chave caracterizam a situação de dano. A existência de uma possibilidade de afectação (verifica-se suficiente probabilidade de ocorrência quando, segundo a experiência da vida, numa evolução normal dos acontecimentos, será de contar com a verificação de um dano). Existindo essa possibilidade terá de se tratar uma afectação relevante. Não são afectações relevantes as ligeiras afectações. No entanto uma repetição continuada ou acumulação, pode transpor a barreira para a legitimação da intervenção policial. Por fim, o dano respeita à situação normal. Uma afectação que apenas atinja uma sensibilidade anormal não pode fundar uma intervenção da polícia, onde o critério para a apreciação da situação normal há-de ser o sentir de uma pessoa de sensibilidade média.¹³⁷

Somos agora chegados ao momento de indagar acerca do conceito de “Ordem e Segurança Públicas”. A Constituição no seu artigo 272.º n.º 1 refere, como já vimos, que a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e o os direitos dos cidadãos. No entanto, são múltiplas as passagens da lei ordinária que continuam a referir-se à ordem e segurança públicas.¹³⁸ Primeiro que tudo é necessário portanto, saber o que se entende por ordem e segurança públicas.

António Francisco de Sousa refere que a segurança é a qualidade ou estado do que é seguro, e que seguro é o que está livre de perigo. Entende o autor que a “segurança pública” consiste, antes de mais, na defesa do Estado e das suas instituições (onde estão compreendidas uma série de realidades como a defesa dos símbolos nacionais, a defesa das chamadas cerimónias de Estado, a defesa das eleições democráticas, e em geral a defesa da paz pública), e que relativamente às forças policiais compete “defender a ordem jurídica como um todo ou, como na Constituição se diz, defender a legalidade democrática”¹³⁹.

A defesa da ordem jurídica compreende, por sua vez, a defesa de quaisquer princípios e normas jurídicas, de qualquer valor hierárquico, significando também defender as decisões da Administração. Desta forma, também a defesa dos bens individuais fazem parte da segurança pública. No entanto é necessário fazer uma distinção fundamental: “se o bem individual é protegido por uma norma de direito público, competirá à polícia a prevenção de perigos para esse bem. Diferentemente, tratando-se de bens tutelados pelo

¹³⁶ António Francisco de Sousa, “Função Constitucional da Polícia”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 95, Lisboa, Julho/Setembro, 2003, p. 26.

¹³⁷ *Idem*, p. 26 e ss.

¹³⁸ António Francisco de Sousa, “A polícia como Garante da Ordem e Segurança Pública”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 90, Lisboa, Abril/Junho, 2002, p. 79 e 78.

¹³⁹ *Idem*, p. 81.

direito privado, a polícia deverá limitar-se à sua segurança provisória, não podendo, relativamente a eles, adoptar medidas definitivas. É que a defesa dos direitos privados está confiada essencialmente aos tribunais e não às polícias”¹⁴⁰.

Bem diferente, na opinião do autor António Francisco de Sousa, da intervenção da salvaguarda da segurança pública é a intervenção para a salvaguarda da ordem pública. Apesar do âmbito bastante reduzido comparativamente à segurança pública, a ordem pública mantém-se em funcionamento nos dias de hoje como uma cláusula de habilitação das forças de ordem e segurança públicas.¹⁴¹ O moderno Estado de direito caracteriza-se por ser um Estado legislador, ou seja, que procura legislar tudo até ao mais ínfimo pormenor. No entanto subsistem domínios que pouco se adequam à positivação jurídica. “A ordem jurídica é pois acompanhada de uma ordem paralela de normas não jurídicas, mas éticas, sociais, morais, estéticas que são consideradas, em cada momento, indispensáveis ao harmonioso e pacífico funcionamento da sociedade”¹⁴². Estas normas integram a ordem Pública”¹⁴³.

Assim, para que uma regra moral, ética ou estética faça parte da ordem pública, na óptica de António Francisco de Sousa, deve satisfazer quatro condições: deve tratar-se de uma norma não escrita vigente na comunidade; deve ser conhecida pela maioria local; deve fazer parte do standard mínimo inalienável da vida local; e deve ser compatível com os princípios do Estado de Direito. É esta a razão pela qual as forças policiais devem ser em primeiro plano, portadoras do conhecimento das normas ético-sociais vigentes em cada comunidade.

Todavia, sempre será de acrescentar que esta ordem pública é essencialmente material, isto é, dela não fazem parte a ordem das ideias ou a ordem artística. Como se vê, o conceito de ordem pública não se delimita com facilidade, como tal, para o compreendermos melhor, temos de fazer referência às três teses de Etienne Picard¹⁴⁴ que explicam a relação entre a ordem pública e a liberdade. São elas a tese do antagonismo, a tese da conciliação e a tese da consubstancialidade. A tese do antagonismo faz notar que a ordem pública e a liberdade estão em permanente conflito. A tese da conciliação, mais divulgada nos nossos dias, salienta a importância do equilíbrio que caracteriza as actividades de polícia, isto é, o equilíbrio entre o valor da liberdade e a necessidade da ordem pública. Quanto à última, a tese da consubstancialidade, refere que a liberdade inclui necessariamente certas exigências de ordem pública. A liberdade e a ordem pública são

¹⁴⁰ António Francisco de Sousa, “A polícia como...”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 90, p. 82.

¹⁴¹ *Idem*, p. 86.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Alguns domínios da manifestação da ordem pública: espectáculos como a luta de animais, jogos que explorem a violência, a mendicância, o nudismo, a prostituição, símbolos radicais, etc.

¹⁴⁴ Etienne Picard, *apud* José Ferreira de Oliveira, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1.ª ed., Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 36.

necessárias uma à outra. Sem ordem pública, a liberdade não existiria, pois como refere M. Berlioz¹⁴⁵ “a ordem pública é o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável”.

3. Medidas de Polícia Previstas na Lei

3.1 A Lei de Segurança Interna

A Lei de Segurança Interna¹⁴⁶ define esta actividade como sendo a “desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, regular o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”¹⁴⁷.

Definindo no seu artigo 15.º as autoridades de polícia, a Lei de Segurança Interna vem, no artigo 16.º, referir que estas autoridades podem, de harmonia com as respectivas competências específicas e organicamente definidas, determinar a aplicação de medidas de polícia. Vem também referir que os estatutos e diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança tipificam as medidas de polícia aplicáveis nos termos e condições previstas na Constituição e na Lei, enumerando a título não taxativo algumas medidas de polícia: vigilância policial de pessoas, edifícios e estabelecimentos por período de tempo determinado; exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial; apreensão temporária de armas, munições e explosivos; impedimento de entrada em Portugal de estrangeiros indesejáveis ou indocumentados; accionamento da expulsão de estrangeiros do território nacional.

Considera a mesma Lei, no mesmo artigo medidas especiais de polícia, a aplicar nos termos da lei as seguintes: encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes; revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos anteriores; encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos; cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem a acções de criminalidade altamente organizada, designadamente de sabotagem, espionagem ou terrorismo ou à preparação, treino ou recrutamento de pessoas para aqueles fins.

¹⁴⁵ Marc Berlioz, *apud* José Ferreira de Oliveira, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1.ª ed., Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 37

¹⁴⁶ Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna).

¹⁴⁷ Confrontar o n.º 1, artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna).

3.2 A Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana

Como acabámos de verificar, a Lei de segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho) enumera algumas medidas de polícia susceptíveis de serem aplicadas pelas autoridades de polícia, de acordo com as respectivas competências específicas organicamente definidas, sempre que os estatutos e os diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança tipifiquem algumas medidas¹⁴⁸. Assim, a Guarda Nacional Republicana, através das autoridades de polícia constantes do artigo 11.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro (Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana), poderá aplicar algumas medidas de polícia. Sucede, porém, que visto o artigo 14.º da Lei não encontramos tipificada nenhuma medida de polícia. Pelo contrário, o n.º1 deste artigo refere que a Guarda utiliza as medidas de polícia legalmente previstas. Onde, teremos que concluir que, nesta matéria, a Lei de Segurança Interna remete para o Estatuto da Guarda e este remete para aquela.

Ora, tal factualidade, é, no mínimo, reveladora da incerteza e da insegurança jurídica e, ainda, da deficiente tipificação legal das medidas de polícia administrativa. É claro que sempre se poderá dizer que estamos num período transitório, em razão de, como se sabe e é do domínio público, estar em preparação uma nova Lei de segurança Interna.

3.3 As Medidas de Polícia Previstas na Legislação Avulsa

Podemos ainda encontrar em legislação avulsa, medidas de polícia susceptíveis de serem utilizadas pela Guarda Nacional Republicana. Assim, a Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, prevê nos n.º 1 e n.º 7 do artigo 177.º a possibilidade desta proceder à detenção de estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional, devendo este ser presente, no prazo máximo de quarenta e oito horas após a detenção, ao juiz competente. Em bom rigor, esta detenção ocorre independentemente de qualquer ilícito criminal.

A Lei n.º 16/2004, de 11 de Maio, que aprova medidas preventivas e punitivas a adoptar em caso de manifestação de violência associadas ao desporto, contém várias disposições que configuram medidas de polícia susceptíveis de serem aplicadas pela Guarda Nacional Republicana. Como exemplo, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 10.º, é vedado o acesso ao recinto desportivo a todos os espectadores que não observem as normas do regulamento de segurança; que se encontrem sob influência do álcool,

¹⁴⁸ Confrontar n.º 1 e 2 do artigo 16.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna).

estupefacientes ou produtos de efeito análogo depois de efectuados os testes de controlo e despistagem; que não consintam a revista pessoal de prevenção e segurança, com o objectivo de detectar e impedir a entrada de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência.

Ainda referente ao mesmo diploma, nos termos dos n.º 1 e 2, do artigo 11.º, implica o afastamento imediato do recinto desportivo a efectuar pelas forças de segurança, sem prejuízo de outras sanções eventualmente aplicáveis, ostentar cartazes, bandeiras ou símbolos de carácter racista ou xenófobo; obstruir as vias de acesso e evacuação; aceder às áreas de acesso reservadas ou não destinadas ao público; circular de um sector para outro; arremessar quaisquer objectos no interior do recinto desportivo; etc. Depois, por força do artigo 12.º, n.º 2, as forças de segurança, sempre que tal se mostre necessário, podem proceder a revistas aos espectadores, de forma a evitar a existência no recinto de objectos susceptíveis de possibilitar actos de violência. Finalmente, conforme dispõe o artigo 20.º, a inobservância de certas regras de segurança por parte da organização pode implicar a não realização do espectáculo por determinação do comandante das forças de segurança e, ainda, pode este comandante, decidir pela evacuação do recinto desportivo sempre que a falta de segurança determine a existência de risco para as pessoas e instalações.

O Decreto-Lei n.º 130-A/2001, de 23 de Abril, que estabelece a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxicodependência, no artigo 10.º, n.º 1, sob a epígrafe “medidas preliminares”, veio conferir às autoridades policiais, quando o indiciado revele sinais de descompensação física ou psíquica, o poder de promover a sua apresentação em serviço de saúde pública, a fim de lhe serem dispensados os necessários cuidados terapêuticos, se não houver oposição do indiciado ou se estiver em perigo a sua integridade.

A Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, Lei de protecção de crianças e jovens em perigo, no n.º 3, artigo 91.º, sob a epígrafe “procedimentos urgentes na ausência de consentimento”, veio conferir às autoridades policiais o poder para, enquanto não for possível a intervenção do tribunal, retirarem a criança ou o jovem do perigo em que se encontra e assegurarem a sua protecção de emergência em casa de acolhimento temporário ou em outro local adequado. Este perigo deve ser actual e eminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e necessita que haja oposição dos detentores do poder paternal ou de quem tenha a guarda de facto¹⁴⁹.

A Lei n.º 36/98, de 24 de Julho, Lei de saúde mental, e a Lei n.º 45/2004, de 19 de Agosto, que aprova o regime jurídico das perícias médico-legais e forenses, prevêm

¹⁴⁹ Confrontar n.º 1, artigo 91.º da mesma Lei.

medidas de polícia susceptíveis de serem adoptadas pela Guarda Nacional Republicana. Quanto à primeira, diz-se, no seu artigo 23.º, que, verificados certos pressupostos¹⁵⁰, as autoridades de polícia podem determinar, através de mandato, que o portador da anomalia psíquica seja conduzido ao estabelecimento com urgência psiquiátrica mais próximo. Quanto à segunda, por força do n.º 6 do artigo 16.º, devem as autoridades policiais, em todas as situações em que não haja certeza do óbito, conduzir as pessoas com a máxima brevidade ao serviço de urgência hospitalar mais próximo.

O Decreto-Lei n.º 312/2003, de 17 de Dezembro, que estabelece as normas aplicáveis à detenção de animais perigosos e potencialmente perigosos, enquanto animais de companhia, prevê medidas de polícia que podem ser aplicadas pela Guarda Nacional Republicana. Assim, o diploma prevê no n.º 3 do artigo 11.º a possibilidade de as autoridades policiais procederem imediatamente ao abate do animal que apresente comportamento agressivo que constitua, de imediato, um risco grave à integridade física de uma pessoa.

O próprio Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 03 de Maio, admite, na alínea d), n.º 1 do artigo 164.º, que Guarda Nacional Republicana possa remover os veículos que se encontrem estacionados ou imobilizados em locais que, por razões de segurança, de ordem pública, de emergência, de socorro ou outros motivos análogos, justifiquem a remoção.

A lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico das armas e suas munições, no seu artigo 109.º, n.º 3, prevê a possibilidade de a Guarda, no domínio da prevenção de perigos resultantes do uso de armas por parte dos particulares, efectuar identificação, revistas e buscas, independentemente de haver suspeita de o visado ter cometido um crime ou uma contra-ordenação.

Terminando esta referência a título exemplificativo das medidas de polícia tipificadas em legislação avulsa, susceptíveis de serem aplicadas pela Guarda Nacional Republicana, faremos ainda referência à possibilidade que os órgãos de polícia criminal têm, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 251.º do Código de Processo Penal de efectuar revista de pessoas que tenham de participar ou pretendam assistir a qualquer acto processual, sempre que houver razões para crer que ocultam armas ou outros objectos com os quais possam praticar actos de violência.

¹⁵⁰ Os pressupostos do internamento de urgência constam do artigo 12.º, n.º 1 e do artigo 22.º da Lei n.º 36/98, de 24 de Julho.

CAPÍTULO IV – O ESTADO DE PREVENÇÃO DO PERIGO POLICIAL: A NECESSIDADE DE UM GUIA DE APOIO À DECISÃO

1. Síntese das Posições Doutrinárias

Tendo em conta as competências e objectivos fundamentais da Guarda Nacional Republicana que podemos observar no artigo 3.º sob a epígrafe “Atribuições”, da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro (Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana), podemos dizer, resumidamente, que à Guarda compete em primeiro plano a prevenção do perigo em geral ou no caso concreto para a ordem e a segurança públicas¹⁵¹. No entanto, compete também à Guarda, actuar em auxílio de execução às autoridades administrativas em geral, como ao Ministério Público e aos tribunais¹⁵², bem como prosseguir as demais funções que lhe forem expressamente confiadas por Lei¹⁵³.

A doutrina vem também frequentemente atribuir à Guarda, como polícia, competências de “protecção de direitos privados quando a protecção judicial não possa ser conseguida em tempo útil ou quando sem auxílio da polícia a realização desses direitos seja posta em causa ou seja substancialmente dificultada ou onerada”¹⁵⁴. Mas, contrariamente, a sua Lei da orgânica, no seu artigo 4.º, sob a epígrafe “Conflitos de natureza privada” vem dispor que “A guarda não pode dirimir conflitos de natureza privada, devendo, nesses casos, limitar a sua acção à manutenção da ordem pública”.

Parece-nos que, no que toca às competências de actuação em auxílio de execução tanto às autoridades administrativas em geral como ao Ministério público e aos tribunais, a actividade policial se demonstra satisfatoriamente regulada, em especial no que respeita à prevenção indirecta do perigo policial (repressão de crimes e de contra-ordenações), por

¹⁵¹ Como verificamos na alínea a), n.º1 (Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito); na alínea b), n.º1 (Garantir a ordem e tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens); na alínea c), n.º1 (Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança); na alínea d), n.º1 (Prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos); na alínea i), n.º1 (Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza); na alínea l), n.º1 (Garantir a segurança nos espectáculos, incluindo os desportivos, e noutras actividades de recreação e lazer nos termos da lei).

¹⁵² Como verificamos na alínea e), n.º1 (Desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas); na alínea g), n.º1 (Garantir a execução dos actos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada).

¹⁵³ Como verificamos na alínea q), n.º1 (Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei).

¹⁵⁴ António Francisco de Sousa, “Para uma Lei de...”, in *Estudos de Homenagem...*, p.62.

outro lado, no que se refere à prevenção do perigo em geral e à prevenção do perigo para a ordem e segurança pública, como vimos tarefa primeira da polícia, entendemos que se trata de uma actividade desprovida dos mais elementares instrumentos jurídicos face às actuais exigências doutrinárias e constitucionais em matéria de medidas de polícia.

É nossa opinião que as medidas de polícia que anteriormente identificámos na lei ordinária não são as suficientes e adequadas para que a Guarda Nacional Republicana cumpra rigorosamente a sua missão, pois a falta de norma expressa legitimadora da conduta dos seus militares coloca-os à partida numa situação delicada. Nas palavras de João Raposo “o estabelecimento de um escudo visível, isto é, a definição daquilo que, pelo menos em princípio, é permitido ou vedado fazer, seja para dar resposta, seja para tomar a iniciativa, nesta ou naquela situação-tipo, não deve ser substituído pela singela invocação do princípio da proporcionalidade”¹⁵⁵, que mais tarde é avaliada na barra dos tribunais, transferindo-se para o juiz a tarefa a que o legislador se tem poupado.¹⁵⁶

João Raposo, tendo em conta o vazio normativo face às exigências do mundo contemporâneo, propõe a revisão da Lei de Segurança Interna por se afigurar indispensável para a concretização do propósito de afirmar a autoridade do Estado e garantir a segurança interna. Propõe ainda, no âmbito da revisão daquela lei ou em diploma próprio, a reformulação do regime jurídico das medidas de polícia *standard*, unificando o respectivo tratamento, e só havendo lugar à remissão para outras sedes se e quando a especificidade das atribuições de certa força ou serviço de segurança justificar a criação de medidas de polícia “fora do catálogo”.¹⁵⁷

Contudo, defende o autor, tudo isto deve ser feito “sem eliminar a discricionariedade que, apesar de tudo, sempre terá de existir, tanto num domínio como noutro, de tal modo que, com prudência, sabedoria e empenho, e no estrito respeito pela proporcionalidade e pelos direitos dos cidadãos, as autoridades de polícia possam continuar a desempenhar cabalmente a sua missão”¹⁵⁸.

Em concordância, Manuel Marques Ferreira, releva a importância de um debate relativo aos princípios fundamentais pelos quais se deva pautar a acção policial, em especial no caso português, por considerar “insuficientes as normas tipificadoras das medidas de polícia que em diversos diplomas legais procuram observar o que, nesta área, estipula o artigo 272.º da Constituição da Republica Portuguesa”¹⁵⁹, com a agravante de que “algumas das soluções, legalmente consagradas, conflituam entre si e não satisfazem

¹⁵⁵ João Raposo, *Autoridade e Discricionariedade...*, Lição Inaugural..., p.17.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Idem*, p.19.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Manuel Marques Ferreira, “Princípios Fundamentais Porque se Deve Pautar a Acção Policial num Estado de Direito Democrático”, in *Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, 2005, p. 148.

suficientemente no que respeita à determinação dos pressupostos e à fixação dos procedimentos adequados à sua correcta utilização”¹⁶⁰.

Para este autor, os diversos diplomas que pretenderam tipificar as medidas de polícia não atingiram a precisão e concisão exigíveis para cumprir tal objectivo. “A satisfação de tais exigências através da criação de normas, é condição de salvaguarda da posição subjectiva dos cidadãos perante a actuação policial e poderia fornecer às forças policiais um enquadramento procedimental em que a discricionariedade se apresente reduzida a limites mínimos necessários e garantindo-se um efectivo controle posterior”¹⁶¹.

Assim, face à falta de lei satisfatória, a polícia tem e deve socorrer-se, com maior frequência, de princípios jurídicos fundamentais¹⁶², delimitadores e inibidores de excessos e de arbítrio, susceptíveis de contribuírem para a integração de lacunas e interpretação de normas reguladoras das medidas de polícia, insuficientemente determinadas no actual direito positivo.¹⁶³

Em idêntico sentido, António Francisco de Sousa, considera urgente “que se iniciem estudos científicos profundos neste domínio, de forma a podermos num futuro não muito longínquo dispor de uma lei que regule com suficiente detalhe e clareza, como se impõe, a actuação das forças de ordem e segurança públicas. A situação existente em matéria de regulação da actuação policial no nosso país é muito lacunar e pouco clara, o que em nada contribui para a melhoria da actuação policial e para um escrupuloso respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos”¹⁶⁴.

Para o autor, reveste-se da maior relevância o facto de se prever a regulação algo detalhada da actuação especificamente policial, ou seja, da actuação de prevenção do perigo, já que no nosso país, as forças de ordem e segurança públicas, como a Guarda Nacional Republicana “apenas têm a sua actuação satisfatoriamente regulada quando agem no âmbito da perseguição ao crime e à criminalidade, sob orientação do Ministério público e do Juiz de Instrução”¹⁶⁵, cuja principal sede de regulamentação é o Código de Processo Penal.

Helder Valente Dias faz notar que no domínio da prevenção do perigo policial para a ordem e segurança públicas a polícia adopta medidas, todos os dias, não previstas na Lei, socorrendo-se, depois, do estado de necessidade administrativa para justificar o seu

¹⁶⁰ Manuel Marques Ferreira, “Princípios Fundamentais...”, in *Volume Comemorativo...*, p. 148.

¹⁶¹ *Idem*, p. 149.

¹⁶² Os princípios que Manuel Marques Ferreira considerava de conhecimento obrigatório para que qualquer força policial pudesse decidir correctamente acerca das medidas a adoptar perante situações concretas eram os seguintes: princípio da vinculação funcional; princípio da actuação preventiva; princípio da mínima intervenção; princípio da legalidade procedimental; e, finalmente, o princípio da obrigatoriedade de controlo posterior.

¹⁶³ Manuel Marques Ferreira, “Princípios Fundamentais...”, in *Volume Comemorativo...*, p. 149.

¹⁶⁴ António Francisco de Sousa, “Para uma Lei de...”, in *Estudos de Homenagem...*, p.59.

¹⁶⁵ *Idem*, p.60.

comportamento. Aponta, por isso, a necessidade de se preverem expressamente na Lei algumas dessas medidas, como por exemplo, o controlo de identidade, ordem de abandono de local, entrada em lugar reservado não acessível ao público, revista de pessoas e busca de coisas, interdição de áreas e remoção e apreensão de objectos, etc.¹⁶⁶

No entanto, concordamos nós, que a actividade típica policial situa-se num outro plano, o da prevenção, pois como refere António Francisco de Sousa “polícia é por definição prevenção do perigo e neste âmbito as forças de ordem e segurança públicas, não dependem de ninguém; antes prosseguem a sua função autonomamente e por responsabilidade própria”¹⁶⁷, daí a urgência de preenchimento e densificação deste vazio normativo.

2. As Dificuldades da Guarda Nacional Republicana na Prevenção do Perigo Policial

Como temos demonstrado, no nosso entendimento, a ausência de adequada, clara e sistematizada regulamentação ao nível da actuação policial, coloca esta, numa situação de especial vulnerabilidade, nomeadamente, no domínio da prevenção do perigo, em geral, e para a ordem e segurança, em particular (sabendo-se que a função de prevenção do perigo compreende o combate preventivo à criminalidade e a adopção de condutas preparatórias da prevenção de perigos futuros).

Parecem crescer e multiplicar-se, hoje, os riscos e perigos de natureza policial, nomeadamente em questões essenciais, onde é possível observarem-se importantes divergências éticas. Na verdade, assistimos por parte do cidadão a uma constante dicotomia de interesses entre liberdade e segurança, oscilando entre as exigências de maior eficácia policial e de obtenção de resultados e a exaltação dos seus direitos e garantias. Como tal impunha-se, na nossa opinião, a força legitimadora do Estado de Direito Democrático, como aliás impõe o n.º 2 do artigo 272.º da Constituição, como já tivemos oportunidade de verificar, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.

Seria do maior interesse, neste tópico, referir-nos à experiência resultante do nosso percurso profissional no exercício da actividade policial. No entanto, apenas nos podemos limitar ao conhecimento geral que possuímos da Guarda Nacional Republicana e com base neste, somos obrigados a concluir que, em geral, por força da insuficiente regulamentação da actividade policial por excelência, observa-se por um lado, uma maior probabilidade de adopção de medidas excessivas ou sem a necessária tipificação na lei, como forma de

¹⁶⁶ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p.45 a 51.

¹⁶⁷ António Francisco de Sousa, “Para uma Lei de...”, in *Estudos de Homenagem...*, p.60.

prevenir ou precaver os perigos que à polícia cumpre prevenir; e por outro uma omissão da Guarda Nacional Republicana, quando tal não se justificava, com o argumento da não tipificação legal de medida de polícia ajustada à prevenção e remoção do perigo.

É notória a insegurança jurídica. E tal situação, além de condicionar o bom desempenho e rigor que se espera da Guarda Nacional Republicana, afecta também o legítimo direito à intervenção policial de qualidade por parte dos cidadãos. No âmbito da segurança interna e procurando “garantir a ordem, a segurança, e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”¹⁶⁸, a Guarda Nacional Republicana emprega usualmente providências que, não estando tipificadas na lei, visam evitar que um perigo se venha transformar em dano concreto, apesar de tais providências, muitas vezes, constituírem limitações da liberdade dos cidadãos.

Estabelecendo um paralelismo, talvez um pouco abusivo, imagine-se no actual contexto social, político e jurídico a actuação da Guarda na repressão do crime, sem o conjunto de medidas *standard* tipificadas, principalmente, no Código de Processo Penal no artigo 248.^o e seguintes, balizadoras desta actividade policial. Assistiríamos porventura da mesma forma, a uma manifesta insegurança e vulnerabilidade na actividade policial, que se revelaria talvez mais acentuadamente, a nosso ver, em situações de clara omissão de actuação.

No entanto, na ausência de medida de polícia administrativa típica que densifique as competências e as finalidades da actuação policial, podemos observar por diversas vezes uma utilização indevida das medidas cautelares e de polícia previstas no Código de Processo Penal¹⁶⁹, como forma de actuar na prevenção de perigos que não respeitam à perseguição criminal. Mesmo que estas medidas possam ser entendidas como medidas de dupla função, pois a polícia prossegue, através delas, simultaneamente uma função de prevenção do perigo e uma função de perseguição criminal, subsiste, mesmo assim, uma utilização indevida de medidas *standard* de polícia judiciária reguladas pelo Direito Processual Penal e não pelo Direito Administrativo.¹⁷⁰ Por outro lado, face a tal vazio normativo, as autoridades policiais vêm-se na contingência de recorrerem diariamente a cláusulas gerais de polícia ou a justificar a sua actuação *a posteriori* com o estado de necessidade administrativa¹⁷¹ ou com o exercício e tutela dos direitos¹⁷² ou com outro

¹⁶⁸ Conceito de segurança interna tal como vem definido no artigo 1.^o da Lei n.^o 20/87, de 12 de Junho.

¹⁶⁹ Artigo 248.^o e seguintes do Código de Processo Penal.

¹⁷⁰ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p. 43

¹⁷¹ Nos termos do n.^o 2, artigo 3.^o do Código do Procedimento Administrativo ou, ainda, nos termos do artigo 34.^o do Código Penal.

qualquer regime que exclua a culpa ou a ilicitude¹⁷³. Ora tais mecanismos, num Estado de Direito, deveriam ser utilizados excepcionalmente e não como regra.

3. Contributos para um Guia de Apoio à Decisão

O difícil, incipiente e inseguro regime jurídico das medidas de polícia conduziu-nos à necessidade de ensaiar um guia de apoio à decisão, necessariamente breve, conciso e de fácil consulta, mas, simultaneamente, claro e balizador, de forma a poder constituir-se como um instrumento útil ao decisor no domínio de uma actividade central da polícia – as medidas de polícia administrativa. Para tanto, procuraremos sintetizar a matéria, relevante para o guia, numa perspectiva prática, em não mais de nove pontos.

3.1 – As medidas de polícia administrativa¹⁷⁴ constituem-se como um poder-dever do Estado, na medida em que isso resulta de uma irrecusável necessidade administrativa. As medidas de polícia são uma espécie de actos de polícia caracterizando-se, essencialmente, por revestirem a natureza de segurança administrativa. Trata-se, ora de actos jurídicos praticados pelas autoridades policiais, ora de meras operações materiais, precedidas de uma determinação de tais autoridades e executadas por funcionários policiais¹⁷⁵, independentemente da verificação de um ilícito, com vista a despistar a sua ocorrência ou a impedir a respectiva consumação.

3.2 – Central nas medidas de polícia é a sua função de prevenção e afastamento de perigos e o seu conteúdo, na medida em que elas exibem sempre uma maior ou menor intervenção de controlo de direitos fundamentais. Além de outros¹⁷⁶, as medidas de polícia obedecem aos princípios da legalidade, da constitucionalidade, da tipicidade, da proibição do excesso e do respeito pelos Direitos Fundamentais. A interpretação das normas que tipificam medidas de polícia deve ser feita com recursos aos Direitos Fundamentais¹⁷⁷.

3.3 – As medidas de polícia, nos termos da Constituição, são as previstas na Lei (princípio da legalidade e da tipicidade). A Constituição não autoriza poderes de polícia

¹⁷² Artigos 334.º a 340.º do Código Civil.

¹⁷³ Helder Valente Dias, *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p. 3.

¹⁷⁴ Fazemos notar que a polícia administrativa geral, em sentido funcional, é aquela que visa, predominantemente, fins de segurança pública de carácter geral – a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas.

¹⁷⁵ No caso da Guarda Nacional Republicana as medidas de polícia são executadas por militares com funções policiais.

¹⁷⁶ É o caso, como tivemos oportunidade de verificar em momento prévio do nosso trabalho, do princípio da igualdade, da duração provisória, da singularidade e personalidade da intervenção, da boa fé, democrático, lealdade, da justiça e, finalmente, do interesse público.

¹⁷⁷ Isto significa que a liberdade é a regra e a restrição de polícia a excepção.

fundados numa cláusula geral para a ordem e segurança públicas. Neste domínio, as medidas de polícia obedecem, também, àqueles princípios.

3.4 – Por força do princípio da legalidade e da tipicidade, quanto às medidas de polícia, a Lei deve descrever a competência, o conteúdo e os fins. A discricionariedade, sempre necessária neste domínio, poderá nomeadamente, respeitar à avaliação, *in concreto*, das circunstâncias que justificam ou, ao invés, dispensam a tomada de certa medida de polícia, à ponderação do momento mais propício para a executar, à liberdade de fixar a respectiva duração ou à opção quanto aos meios e ao modo de actuação.

3.5 – As autoridades policiais estão proibidas, sem consentimento legal, de conformar os direitos, liberdades e garantias. A adopção de medidas de polícia fora do catálogo, tendo em vista prevenir perigos contra a ordem e segurança públicas, só é admissível em situação de urgência ou de estado de necessidade administrativa, sendo que nestas situações cumpre à polícia provar a urgência ou o estado de necessidade. A polícia é, nestas circunstâncias, avaliada *a posteriori*, sobretudo através do princípio da proporcionalidade.

3.6 – Relevante nestes casos é o conceito de prevenção e de perigo policial. A prevenção significa evitar ou impedir e orienta-se a um fim futuro, consistindo em impedir que um perigo surja ou se concretize em dano. A competência para adopção de medidas de polícia preventivas compete originariamente e por natureza à polícia e não aos tribunais ou às autoridades judiciais – a quem se reserva a competência repressiva.

3.7 – O perigo policial consiste na probabilidade de um evento resultar em dano. No direito policial dano é a possibilidade de uma afectação significativa e relevante ou não desprezível da situação normal de bens jurídico-policialmente protegidos.

3.8 – Não se exige a certeza da existência de um perigo de dano, mas a possibilidade de ocorrência de um dano deve ser real e não meramente aparente. Esta possibilidade verifica-se quando, segundo a experiência da vida, numa evolução normal dos acontecimentos, será de contar com a verificação de um dano. Na valoração do perigo é inevitável uma certa margem de apreciação. O perigo é um conceito jurídico aberto¹⁷⁸, de modo a que cabe ao agente administrativo concretizar a hipótese legal. Tratando-se de uma actividade preventiva, as medidas de polícia envolvem uma prognose de perigo concreto que apenas requer adequação do raciocínio causal-teorético e não a confirmação *a posteriori* de que os factos se hajam desenrolado de acordo com a previsão.¹⁷⁹

3.9 – As medidas de polícia tipificadas na Lei não são as necessárias e as adequadas com vista a prevenir perigos de dano contra a ordem e segurança públicas no contexto actual. A polícia vê-se na contingência de adoptar, tendo em vista aquele fim, medidas não

¹⁷⁸ Pedro Lomba, “Sobre a Teoria...”, *in Estudos de Direito de Polícia*, Vol. I, p.214.

¹⁷⁹ Sérvulo Correia, “Polícia”, *in Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 404.

previstas na Lei e que em regra são as seguintes: controlo de identidade; ordem de abandono de local; entrada em lugar reservado não acessível ao público; revista de pessoas e buscas de coisas; e, finalmente, interdição de áreas e remoção e apreensão de objectos.

CONCLUSÃO

A opção Constitucional é, claramente, por um Estado de Direitos e não por um Estado de polícia. Nessa medida, impõem-se a subordinação do poder administrativo à Constituição. A Constituição da República Portuguesa consagra expressamente um dos seus artigos à polícia (Artigo 272.º), definindo-lhe as suas funções e os limites da sua actuação. Daí sobressai que a actividade de polícia só poderá desenvolver-se quando existam tarefas de polícia devendo, por isso, esta actividade subordinar-se ao princípio da vinculação funcional enunciado no n.º 1 do artigo 272.º. Acresce ainda, que as medidas de polícia são as previstas na lei (n.º 2 do artigo 272.º), o que comporta um duplo significado: por um lado, as medidas de polícia devem estar previstas na lei (princípio da tipicidade); por outro lado, as medidas de polícia visam proteger interesses colectivos definidos também por lei. Este preceito consagra simultaneamente o princípio da proibição do excesso, o que significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, da exigibilidade e da proporcionalidade.

A polícia administrativa é uma polícia preventiva contra perigos individuais gerados por comportamentos individuais para interesses públicos legalmente reconhecidos. Estes Interesses públicos são os necessários à convivência colectiva ou à vida em sociedade, pelo que onde houver um bem colectivo, legalmente tipificado, cuja conservação e controlo de perigos seja relevante, impor-se-á uma função de polícia importante. No entanto, parece que a Constituição ao referir-se à tipicidade das medidas de polícia vem afastar uma cláusula geral do poder de polícia, fundada, designadamente, no conceito de ordem pública. Ainda assim, com frequência, a lei ordinária continua a fazer referência, como fins da polícia, a ordem e a segurança públicas.

As medidas de polícia são uma forma de exercício do poder administrativo. Na doutrina são muitas as formas jurídicas que se pretende associar a esta actividade, no entanto mantemo-nos fiéis à ideia de que as medidas de polícia não se confundem com os actos de polícia em geral. Serão, antes, uma espécie daquele género, caracterizando-se, essencialmente, por revestirem a natureza de medidas de segurança administrativas. Tratar-se-á, em nossa opinião, ora de actos jurídicos praticados pelas autoridades policiais, ora de meras operações materiais, precedidas de uma determinação de tais autoridades e executadas por funcionários policiais, independentemente da verificação de um ilícito, com vista a prevenir a sua ocorrência ou impedir a respectiva consumação.

A prevenção orienta-se a um fim futuro e consiste em impedir que um perigo surja ou se concretize em dano. No Direito Policial dano é a possibilidade de uma afectação significativa (relevante ou não desprezível) da situação jurídica normal de bens jurídico-policialmente protegidos. Para que uma intervenção preventiva esteja justificada, requer-se

que haja uma ligação directa entre uma conduta contrária à lei e um perigo ou dano previsto. No entanto, nas situações de urgência, a administração pode actuar sem observar as regras de racionalidade decisória a fim de assegurar a prevenção de valores essenciais. A actuação da polícia de urgência não coincide com o estado de necessidade. Todas as actuações em estado de necessidade são actuações de urgência, mas o que caracteriza o estado de necessidade é a excepionalidade da intervenção administrativa relativamente à Lei.

A Lei ordinária tipifica e disponibiliza à Guarda Nacional Republicana várias medidas de polícia. No entanto, tendo em conta as atribuições e os objectivos que na lei também se atribuem a esta polícia, julgamo-las insuficientes. À Guarda Nacional Republicana cumpre fazer a prevenção do perigo em geral ou no caso concreto para a ordem e segurança pública; compete-lhe actuar em auxílio de execução tanto às autoridades administrativas como ao Ministério Público e aos tribunais; e prosseguir as funções que lhe forem expressamente confiadas por Lei. Ora, é justamente no domínio da prevenção do perigo em geral ou no caso concreto para a ordem e segurança públicas, tarefa primeira da Guarda, que a actividade policial se encontra desprovida dos mais elementares instrumentos jurídicos face às exigências doutrinárias e constitucionais.

É de extrema importância a definição do que, pelo menos em princípio, é permitido ou não fazer em situações tipo, sendo que de outra forma as polícias se encontram numa situação delicada. Existe portanto, uma necessidade de reformulação do regime jurídico das medidas de polícia *standard*, unificando o respectivo tratamento e fornecendo um quadro jurídico de actuação claro e apto a fazer face às necessidades de segurança próprias do tempo em que vivemos. A satisfação de tais exigências é condição de salvaguarda da polícia, bem como da posição subjectiva dos cidadãos perante a actuação policial, para além de se garantir um efectivo controlo posterior. Parece-nos que esta falta de regulamentação em nada contribui para uma actuação policial de excelência, no escrupuloso respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

Acrescentamos ainda a estes inconvenientes, por um lado, uma utilização indevida das medidas cautelares e de polícia; por outro lado, a questão de que, na ausência de medida de polícia típica que densifique, nomeadamente, as competências e as finalidades da actuação policial, as autoridades de polícia vêm-se na contingência de recorrerem ordinariamente a cláusulas gerais de polícia ou a justificarem a sua actuação *a posteriori* com o estado de necessidade administrativa ou com o exercício e tutela de direitos. Entendemos que num Estado de Direito tais mecanismos devem ser utilizados excepionalmente, e não como regra.

Das vicissitudes acima assinaladas, as consequências são inúmeras e claramente prejudiciais tanto ao cidadão como à regular actuação da Guarda Nacional Republicana. Os

seus impactos vão desde a actuação excessiva ou indevida até à própria inoperância policial. Como tal, e numa modesta tentativa de redução de tais consequências, decidimos contribuir com a elaboração de um guia de apoio à decisão que, apesar de sucinto e orientador, minimize a possibilidade da adopção de condutas incorrectas, seja por acção, seja por omissão, por parte dos militares da Guarda Nacional Republicana, no cabal cumprimento da sua missão.

Esse guia toca nove ideias centrais no domínio em causa, a saber: o conceito de medidas de polícia; a função, conteúdo e princípios fundamentais; a inexistência de uma cláusula geral de polícia na Constituição; as condições de aplicação das medidas de polícia fora do catálogo; o conceito de prevenção; o conceito de perigo; a prognose do perigo; e, finalmente exemplos de medidas de polícia fora do catálogo que a polícia utiliza diariamente.

RESUMO

A Lei ordinária tipifica e disponibiliza à Guarda Nacional Republicana várias medidas de polícia. No entanto, tendo em conta as atribuições e os objectivos que na Lei também se atribuem a esta polícia, julgamo-las insuficientes. À Guarda Nacional Republicana cumpre fazer a prevenção do perigo em geral, ou, no caso concreto, para a ordem e segurança pública. Ora, é justamente neste domínio, tarefa primeira da Guarda, que a actividade policial se encontra desprovida dos mais elementares instrumentos jurídicos face às exigências doutrinárias e constitucionais

Existe portanto, uma necessidade de reformulação do regime jurídico das medidas de polícia standard, unificando o respectivo tratamento e fornecendo um quadro jurídico de actuação claro e apto a fazer face às necessidades de segurança próprias do tempo em que vivemos. A satisfação de tais exigências é condição de salvaguarda da polícia, bem como da posição subjectiva dos cidadãos perante a actuação policial, para além de se garantir um efectivo controlo posterior. Parece-nos que esta falta de regulamentação em nada contribui para uma actuação policial de excelência, no escrupuloso respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

As consequências são inúmeras e claramente prejudiciais tanto para o cidadão como para a regular actuação da Guarda Nacional Republicana. Os seus impactos vão desde a actuação excessiva ou indevida até à própria inoperância policial. Como tal, e numa modesta tentativa de redução de tais consequências, decidimos contribuir com a elaboração de um guia de apoio à decisão que, apesar de sucinto e orientador, minimize a possibilidade da adopção de condutas incorrectas por parte dos militares da Guarda Nacional Republicana, no cabal cumprimento da sua missão.

BIBLIOGRAFIA

- Azevedo**, Mário, *Teses, Relatórios e Trabalhos Escolares: Sugestões para Estruturação da Escrita*, 2.^a edição, Universidade Católica Editora, 2001.
- Amaral**, Diogo Freitas do et Alia, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 1997.
- Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 3.^a reimpressão da 10.^a edição, 1990, Volume II.
- *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, Almedina, Coimbra, 1996.
- Castro**, Catarina Sarmento, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico Políticas, FDUC, 1999.
- Canas**, Vitalino, “Proporcionalidade”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume. VI, Lisboa, 1994.
- Canotilho**, Gomes e **Moreira**, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição, Coimbra Editora, 1993, Volume II.
- Correia**, Sérvulo, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994.
- “Medidas de Polícia e Legalidade Administrativa”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LVIII, n.º 87, Maio/Junho, 1994.
- Dias**, Helder Valente, *As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública*, Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, Lisboa, 2005.
- Ferreira**, Manuel Marques, “Princípios Fundamentais Porque se Deve Pautar a Acção Policial num Estado de Direito Democrático”, in *Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, 2005.
- Gomes**, Carla Amado, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra Editora, 1999.
- Lomba**, Pedro, “Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Coordenação de Jorge Miranda), AAFDL, Lisboa, 2003, Volume I.
- Lucas**, Paulo Manuel Pereira, *As Medidas de Polícia e a Actuação da Polícia de Segurança Pública: Contributos Para uma Revisão do Quadro Normativo*, Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, Lisboa, 2005.
- Miranda**, Jorge, “Nota Prévia”, in *Estudos de Direito de Polícia* (Coordenação de Jorge Miranda), AAFDL, Lisboa, 2003, Volume I.

Oliveira, José Ferreira, *Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1.^a Edição, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000.

Raposo, João, *Autoridade e Discricionariedade: a Conciliação Impossível?* Lição Inaugural do Ano Lectivo 2005/2006, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

- *Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2006, Volume. I

Silva, Germano Marques da, “A Polícia e o Direito Penal”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LVI, n.º 82, Julho/Agosto, 1993.

Sousa, António Francisco de, “Actuação Policial e Princípio da Proporcionalidade”, in *Polícia Portuguesa*, Ano LXI, n.º 113, Setembro/Outubro, 1998.

- “A Polícia como Garante da Ordem e Segurança Públicas”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 90, Lisboa, Abril/Junho, 2002.

- “Prevenção e Repressão como Função da Polícia e do Ministério Público”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, Lisboa, Abril/Junho, 2003.

- “Para uma Lei de Actuação Policial em Portugal”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Almedina, 2004.

- “Função Constitucional da Polícia”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 95, Lisboa, Julho/Setembro, 2003.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito policial*, Almedina, Coimbra, 2005, Volume I.

LEGISLAÇÃO

Constituição da Republica Portuguesa, de 02 de Abril de 1976, alterada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 04 de Julho.

Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro.

Código de Processo penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008 de 26 de Fevereiro.

Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 03 de Maio, revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 113/2008, de 01 de Julho.

Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 20/87, de 17 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 8/91 de 01 de Abril.

Lei n.º 63/2007, de 06 de Fevereiro (Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana).

Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho (Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional).

Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro (Regime Jurídico das Armas e suas Munições).

Lei n.º 45/2004, de 19 de Agosto (Regime Jurídico das Perícias Médico-Legais e Forenses).

Lei n.º 16/2004, de 11 de Maio (Lei das Medidas Preventivas e Punitivas a Adoptar em Caso de Manifestação de Violência Associadas ao Desporto).

Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto (Lei da Organização da Investigação Criminal).

Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003 de 22 de Agosto (Lei da Protecção de Crianças e Jovens em Perigo).

Lei n.º 36/98, de 24 de Julho (Lei de Saúde Mental).

Decreto-Lei n.º 312/2003, de 17 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 49/2007, de 31 de Agosto (Regime Jurídico de Detenção de Animais Perigosos e Potencialmente Perigosos, Enquanto Animais de Companhia).

Decreto-Lei n.º 130-A/2001, de 23 de Abril (Estabelece a Organização, o Processo e o Regime de Funcionamento da Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência).

Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto (Estabelece o Regime do Direito de Reunião e Manifestação).

JURISPRUDÊNCIA

Jurisprudência do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 430/91, Publicado no Diário da República, I Série-A, de 07 de Dezembro de 1991.

Acórdão n.º 456/93, Publicado no Diário da República, I Série-A, de 09 de Setembro de 1993.

Acórdão n.º 479/94, Publicado no Diário da República, I Série-A, de 24 de Agosto de 1994.

Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão de 08 de Dezembro de 1996, Processo n.º 48495, *in Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 462.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo

Acórdão de 07 de Março de 1995, Processo n.º 36145, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

Acórdão de 09 de Maio de 1991, Processo n.º 27832, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

Acórdão de 18 de Junho de 1996, Processo n.º 39316, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

Pareceres da Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 9/96-B/Complementar, publicado no Diário da República, II Série, de 29 de Janeiro de 2000.

Parecer n.º 162/2003, de 18 de Dezembro de 2003, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

Parecer n.º 95/2003, de 06 de Novembro de 2003, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

Parecer n.º 16/2003, de 18 de Dezembro de 2003, consultado em *www.dgsi.pt*, no dia 12 de Junho de 2008.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	II
PLANO	III
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NA CONSTITUIÇÃO	5
1. CONCEITO CONSTITUCIONAL DE POLÍCIA.....	5
2. OS FINS CONSTITUCIONAIS DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA	7
3. OS LIMITES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	8
4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	9
4.1 <i>Princípio da Legalidade</i>	9
4.2 <i>Princípio da Constitucionalidade</i>	10
4.3 <i>Princípio da Igualdade e Princípio da Duração Provisória</i>	10
4.4 <i>Princípio do Respeito dos Direitos Fundamentais e Princípios da Singularidade e</i> <i>Personalidade da Intervenção</i>	11
4.5 <i>Princípio da Proibição do excesso</i>	11
4.6 <i>Princípio da Tipicidade e Princípio da Boa Fé</i>	11
4.7 <i>Princípio Democrático e Princípio da Lealdade</i>	12
4.8 <i>Princípio da Justiça e Princípio do Interesse Público</i>	12
CAPÍTULO II – AS MEDIDAS DE POLÍCIA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	13
1. MEDIDAS DE POLÍCIA NO CONTEXTO DA ACTUAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	13
1.1 <i>Medidas de Polícia e Formas de Actuação Administrativa</i>	13
1.2 <i>Caracterização das Medidas de Polícia</i>	15
1.3 <i>A Coacção Directa</i>	17
1.4 <i>A Urgência e o Estado de Necessidade</i>	18
2. CLASSIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍCIA	19
3. CONTROLO DAS MEDIDAS DE POLÍCIA	21

CAPÍTULO III – A PREVENÇÃO DE PERIGOS PARA A ORDEM E SEGURANÇA

PÚBLICAS.....	22
1. A PREVENÇÃO POLICIAL.....	22
1.1 <i>As Medidas Preventivas</i>	22
1.2 <i>As Medidas Repressivas</i>	23
1.3 <i>As Medidas de Dupla Função</i>	24
2. O PERIGO POLICIAL PARA A ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS.....	25
3. MEDIDAS DE POLÍCIA PREVISTAS NA LEI.....	28
3.1 <i>A Lei de Segurança Interna</i>	28
3.2 <i>A Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana</i>	29
3.3 <i>As Medidas de Polícia Previstas na Legislação Avulsa</i>	29

CAPÍTULO IV – O ESTADO DE PREVENÇÃO DO PERIGO POLICIAL: A

NECESSIDADE DE UM GUIA DE APOIO À DECISÃO.....

1. SÍNTESE DAS POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS.....	32
2. AS DIFICULDADES DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NA PREVENÇÃO DO PERIGO POLICIAL.....	35
3. CONTRIBUTOS PARA UM GUIA DE APOIO À DECISÃO.....	37

CONCLUSÃO.....

RESUMO.....

BIBLIOGRAFIA.....